



Tanulmányok 40.

A NEMZETBIZTONSÁG KIHÍVÁSAINAK HATÁSA A MAGÁNSZFÉRÁRA

Szerkesztette:
CSINK LÓRÁNT

PÁZMÁNY
PRESS

A NEMZETBIZTONSÁG KIHÍVÁSAINAK HATÁSA A MAGÁNSZFÉRÁRA

Szerkesztette:
CSINK LÓRÁNT

PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2017

A kötet az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében jött létre.

© Szerzők, szerkesztők, 2017

© PPKE JÁK, 2017

ISSN 2061-7240

ISBN 978-963-308-319-2

Kiadja:
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Szabó István dékán

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Készült a Vereg Kft. nyomdájában
www.vereg.hu

TARTALOM

Előszó	11
--------------	----

I. ELVI ALAPVETÉS: A MAGÁNSZFÉRA ÉS NEMZETBIZTONSÁG TALÁLKOZÁSÁNAK ELMÉLETI KÉRDÉSEI

A „köz” és „magán” találkozási pontjainak sajátos vonásai a nyelv biztonságpolitikai szerepének példáján keresztül

(Gerencsér Balázs Szabolcs)	15
1. Kapcsolódási pontok általában az ember és az állam között	15
2. Köz- és magán határán: a közcélúság	17
3. Közfőra, amit az állam saját magának fenntart	19
3.1. A nyelv mint a közfőra közege	19
3.2. A nyelv mint a biztonságpolitika „államosított” közege	21
4. Konklúzió	23

A magánszfőra, a biztonság és nemzetbiztonság

alapjogi szempontú megközelítése (Drinóczi Tímea – Csink Lóránt)	25
1. A biztonság és a magánszfőra	25
1.1. A biztonság igénye	25
1.2. A magánszfőra alapjogi jellege	27
2. A biztonság, nemzetbiztonság és a magánszfőra ütközése	29
2.1. A kollízió, okai és következményei	29
2.2. Biztonság és nemzetbiztonság mint korlátozási szükségesség	30
3. Nemzetbiztonság és magánszfőra kapcsolatának alakulása az egyes államokban	33
3.1. Szabályozás – nemzetközi szint	34
3.1.1. Magánélet	34
3.1.2. Szabadsághoz és biztonsághoz való jog	34
3.1.3. Tisztességes eljáráshoz való jog	35
3.1.4. Információszabadság	35
3.2. Alkotmányi szabályozások áttekintése	37

3.3. <i>A terrorizmusellenes intézkedések alapjogokat érintő tapasztalatainak összegzése</i>	40
3.4. <i>A jogszabályi környezet változásai az egyes államokban</i>	42
3.4.1. Egyesült Királyság és harc a terrorizmus ellen	43
3.4.2. Lengyel törekvések a terror ellen titkos információgyűjtéssel és más szervezetekkel való együttműködéssel.....	50
3.4.3. Franciaország a terrorizmus és a szervezett bűnözés ellen.....	53
3.4.4. Magyarország válasza a nemzetbiztonságot érintő kihívásokkal	55
3.5. A közterületi kamerák alkalmazásának tanulságai	58
4. A személyi biztonsághoz való jog és kapcsolódása a magánszférához az EJEB gyakorlatában.....	61
5. Alapjogok érvényesülése minősített helyzetekben: a derogáció	63
5.1. <i>A joggyakorlat</i>	64
5.2. <i>Időbeliség</i>	65
5.3. <i>Tárgyi kötöttség, nem-derogálható alapjogok</i>	67
6. A tapasztalatok összegzése és következtetések	68
6.1. <i>Jogalkotói megoldások és alapjogi implikációi</i>	69
6.2. <i>A derogáció kérdése és az alapjogok speciális korlátozásának dogmatikája</i>	70
6.3. <i>A jogalkotás technikai fejlesztése a kiegyenlített szabályozás érdekében</i>	72
6.4. <i>A (nemzet)biztonság és az egyén biztonsága</i>	74
6.5. <i>Az alapjogvédelmi standardok állandósága</i>	75
7. Összegzés	76

A magánszféra átalakulása – a 21. századi kihívások

(Csink Lóránt – Török Réka)	79
1. Bevezető.....	79
2. A magánszféra védelmének alapjogi gyökerei	81
2.1. <i>Az emberi méltóság eredete</i>	81
2.2. <i>A méltóság-fogalom jellemzői és jelentősége az alapjogi konfliktusok feloldása során</i>	84
3. A magánszféra megjelenése egyes európai alkotmányokban	87
4. A magánszféra az alapjogok rendszerében.....	90
4.1. <i>Magánszféra és emberi méltóság</i>	90
4.2. <i>A magánszféra-fogalom jellemzői, különös tekintettel a szabad döntési képességre</i>	94
4.3. <i>Az „érzékenységi küszöb”</i>	97
5. Összegzés.....	98

II. MAGÁNSZFÉRA ÉS NEMZETBIZTONSÁG TALÁLKOZÁSA A GYAKORLATBAN: ÜTKÖZÉSI PONTOK

A nemzetbiztonság jogi koncepciója (Sabjanics István)	103
1. A nemzetbiztonsági szabályozás	104
2. A nemzetbiztonsági szolgálatok helye az államigazgatásban	110
3. A nemzet(i)biztonsági stratégia	113
4. A nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi együttműködése	115
5. A nemzetbiztonsági jogi koncepció	120
 Politikai és jogi kontroll a nemzetbiztonsági szervek felett	
(Gulyás Attila)	125
1. Alapvetés	125
2. A nemzetbiztonság és alkalmazott eszközei	126
3. A nemzetbiztonsági rendszer	129
4. Egyes államok nemzetbiztonsági rendszere	131
4.1. <i>Egyesült Királyság</i>	131
4.2. <i>Németország</i>	134
4.3. <i>Franciaország</i>	137
4.3.1. Lehallgatásokat Ellenőrző Nemzeti Biztosság (Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité)	137
4.3.2. Belügyi Biztonsági Tanács (CSI) /, Nemzetbiztonsági és Honvédelmi Tanács (CDSN)	138
4.3.3. Honvédelmi és a Nemzetbiztonsági Általános Titkárság (Sécurité National de la Défense és Sécurité National, SGDSN)	139
4.3.4. Hírszerzés Parlamenti Bizottsága (Délégation Parlementaire au renseignement)	139
5. A nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletének összevetése	140
6. Összegzés	142
 Az integritás érvényesülése a nemzetbiztonsági szerveknél	
(Gulyás Attila)	145
1. Alapvetés	145
2. Integritás	146
2.1. <i>Az integritás szemlélet előzményei az állami szférában</i>	148
2.2. <i>Szervezeti integritás</i>	149
2.2.1. Szervezeti kultúra	149
2.2.2. Etikai kódex	151
2.2.3. Humánpolitika	152
2.3.1. Etika	153
2.3.2. Oktatás	154
2.3.3. Vezetők (tiszték) szerepe	155

3. A nemzetbiztonsági szolgálatok és típusaik	156
3.1. A nemzetbiztonsági szolgálatok felosztása, azok jellege szerint	156
3.2. Katonai és polgári szolgálatok	158
4. Egyes európai országok nemzetbiztonsági rendszerének szervezete	159
4.1. Egyesült Királyság	160
4.1.1. Brit Titkosszolgálat (British Secret Service, más néven MI5)	160
4.1.2. Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC).....	161
4.1.3. Brit Titkos Hírszerző Szolgálat (British Secret Intelligence Service SIS, más néven MI6)	162
4.1.4. A Kormány Kommunikációs (Rádióelektronikai) Központja (Government Communication Headquarters, GCHQ).....	163
4.1.5. Védelmi Hírszerző Törzs (Defence Intelligence Staff, DIS)	163
4.1.6. Nemzeti Bűnügyi Ügynökség (National Crime Agency, NCA)	164
4.2. Németország	164
4.2.1. Szövetségi Alkotmányvédő Hivatal (BFV).....	165
4.2.2. Német Hírszerző Szolgálat – BND	166
4.2.3. Katonai Elhárító Szolgálat (MAD)	168
4.2.4. A nemzetbiztonsághoz kapcsolódó oktatás	169
4.3. Franciaország.....	170
4.3.1. Belső Biztonsági Főigazgatóság (Direction générale de la sécurité intérieure, DGSI)	170
4.3.2. Külső Védelmi Főigazgatóság (Direction générale de la sécurité extérieure, DGSE)	171
4.3.3. Katonai Hírszerzés Igazgatóság (Direction du renseignement militaire, DRM).....	172
4.3.4. Nemzetvédelmi és Biztonsági Igazgatóság (Direction de la protection et de la sécurité de la défense DPSD)	172
4.3.5. Nemzeti Vám-hírszerzési Igazgatóság (Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières, DNRED)	173
4.3.6. Pénzügyi Hírszerzési Szolgálat (Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins, TRACFIN).....	173
4.3.7. Terror elleni harc Koordinációs Egysége (Unité de coordination de la lutte anti-terroriste, UCLAT)	173
4.3.8. A nemzetbiztonsághoz kapcsolódó oktatás	174
4.4. Európai Unió	174
4.4.1. EU Helyzetelemző Központ (EU INTCEN).....	175
4.4.2. EU Katonai Törzs, Hírszerző Igazgatóság (EUMS INT DIR).....	175
4.4.3. AZ EU Műhold Központja (European Union Satellite Centre, SATCEN).....	175
5. Nemzetközi összevetés	176
6. Összegzés.....	178

Nemzetbiztonsági célú információgyűjtés és magánszféra	
(Török Réka)	181
1. Problémafelvetés	181
2. Egyes országok titkos információgyűjtéssel kapcsolatos szabályozásának rövid áttekintése	183
2.1. <i>Ausztria</i>	183
2.2. <i>Belgium</i>	184
2.3. <i>Horvátország</i>	185
2.4. <i>Ciprus</i>	187
2.5. <i>Észtország</i>	188
2.6. <i>Olaszország</i>	189
2.7. <i>Lengyelország</i>	190
3. A titkos információgyűjtés magyarországi szabályozása	191
3.1. <i>A szabályozás jogszabályi háttere</i>	191
3.2. <i>A titkos információgyűjtés ellenőrzése</i>	193
3.2.1. Politikai kontroll: parlamenti ellenőrzés	194
3.2.2. Jogi kontroll: A NAIH és az alapvető jogok biztosának szerepe az eljárások ellenőrzésében	195
3.3. <i>Az időbeliség mint garancia</i>	196
4. A titkos információgyűjtés alkotmányossági kérdései	197
4.1. <i>Titkos információgyűjtés az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján</i>	197
4.2. <i>A Szabó és Vissy v. Magyarország-ügy és utóhatása</i>	199
5. Összegzés	204

Nyilvánosság és nemzetbiztonság ütközőpontja:

a minősített adatok védelme (Csink Lóránt – Drinóczi Tímea)	205
1. Alapjogi és biztonságközpontú megközelítések	205
2. A minősítés mint a nyilvánosság alóli kivonás elvi háttere	211
3. A minősített adatok jogszabályi háttere	213
4. A minősítés időpontja és időtartama	215
5. Egyértelműen meghatározza-e a minősítés az információ nyilvánosságát?	216
5.1. <i>Kvázi minősített adatok</i>	217
5.2. <i>Minősítés felülvizsgálata</i>	218
5.2.1. A minősítés absztrakt felülvizsgálata	219
5.2.2. Felülvizsgálat egyedi esetekben	221
5.3. <i>Egyéb jogilag releváns lépések és tesztek</i>	224
6. Összegzés	225

A terrorizmus elleni fellépés magánszférát érintő kérdései (Békési Nikolett – Sabjanics István)	227
1. A terrorizmushoz vezető erőszakos radikalizálódás és a visszatérő terrorista harcosok elleni nemzetközi küzdelem	231
1.1. Személyi szabadságot korlátozó intézkedések	237
1.2. Megszigorított kitoloncolási rendelkezések	239
1.3. Elektronikus nyomkövető jeladó viselése	242
2. Az informatikai biztonság és a titkos megfigyelések szerepének felértékelődése	243
2.1. Kommunikációs szolgáltatók	244
2.2. Biometrikus adatok	247
2.3. Kamerás térfigyelő rendszer	248
2.4. Fokozódó információgyűjtés	249
2.5. Adatbázisok	249
3. Fegyverviselési szabályok változása	251
4. Terrorcselekmények által előidézett szervezetrendszerbeli változások	255
5. Összegzés	258
 A különleges jogrend alkotmányjogi és igazgatási értékelése (Csink Lóránt – Sabjanics István)	261
1. A különleges jogrend alkalmazásának feltételei	262
2. Az összehasonlító módszer alkalmazhatósága a különleges jogrendi szabályok kapcsán	265
3. A különleges jogrend jogállami paradoxona	267
4. Államigazgatás a békeidős jogrendben	272
5. A nemzetbiztonsági szolgálatok helye az államigazgatásban	276
6. A különleges jogrend igazgatási kihívásai	278
7. Összefoglalás	284
 A kötet szerzői	287
 Az Ereky István Közjogi Kutatóközpontról	291

ELŐSZÓ

Benjamin Franklin gyakran idézett gondolata szerint „aki a rövidtávú biztonsá-
gért feláldozza a hosszú távú szabadságot, nem érdemli meg sem a szabadságot,
sem a biztonságot”. Ez még abban az esetben is megszívlelendő, ha nem lehet
egyértelműen megállapítani, hogy a kettő közül melyik a fontosabb: az emberi
lét kiteljesedéséhez feltétlenül szükséges mindkettő.

Jelen kutatás annak vizsgálatát tűzte ki célul, hogy a 21. században hogyan
hangolható össze a szabadság és biztonság egy-egy aspektusa: a magánszféra
és a nemzetbiztonság. Az elméleti alapvetést követően a kutatás gyakorlatias
megközelítésben vizsgálja, hogy a kettő kollíziója miképp jelentkezik olyan
résztérületeken, mint a titkos információgyűjtés, a terrorizmus-ellenes intéz-
kedések, a különleges jogrend vagy a minősített adatok védelme. A kutatás
elsődlegesen elméleti jogi tételekre és a gyakorlatban működő nemzetközi
példákra támaszkodik, ugyanakkor e vizsgálatokat nem tekinti öncélúnak,
így helyenként kitér a magyar szabályozás értékelésére és továbbfejlesztési
lehetőségeire. Mindennek során tudatosan elzárkózik akár a biztonság, akár
a szabadság abszolutizálásától, alapgondolata, hogy „biztonság nélkül nincs
szabadság, de a szabadság nélküli biztonság értelmetlen”.

Jelen kötet szerzőinek többsége a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-
és Államtudományi Karának oktatója, a kutatásban továbbá részt vett más
egyetem professzora és gyakorlati szakemberek is. A kutatók tapasztalata,
szemléletmódja tekintetében sok eltérés van, így – mint minden gyűjteményes
mű – jelen kötet fejezetei sem homogének. Meggyőződése, ugyanakkor, hogy
a sokszínűség a kötet hasznára vált: ugyanazokat a kérdéseket több különböző
szemüvegen keresztül lehetett megvitatni és feldolgozni. Ennek köszönhető az
is, hogy több fejezet társszerzőségben készült.

A kutatás témájában 2017 májusában hazai, szeptemberében nemzetközi
konferenciát tartottunk. Az ezeken elhangzott előadások kiemelkedően hasznos
ismeretekkel gazdagították a kutatás résztvevőit. Így e helyen mondok köszö-

netet Agnieszka BIEN-KACALANak, DELY Gergelynek, HARANGOZÓ Attilának, JAKAB Andrásnak, JANCÓS Gábornak, NAGY-NÁDASDY Anitának, NYESTE Péternek, PÉTERFALVI Attilának, Pier-Paolo PIGOZZINak, Václav STEHLIKnek, SÜLYÖK Mártonnak és ZAKARIÁS Kingának.

Köszönöm EVELLEI Evelin Molli és SZEGEDY Miklós joghallgatók lelkes és hatékony közreműködését. Köszönöm továbbá BLASKOVITS Mártának, hogy a kutatás adminisztratív koordinátoraként minden szükséges tartalmi és technikai háttérrel biztosított. Köszönettel tartozom a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság munkatársainak, hogy a külföldi tapasztalatok összegyűjtésében a kutatás segítségére voltak.

A kutatás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Ereky István Közjogi Kutatóműhely kereteiben folyt, az Igazságügyi Minisztérium „A jogászképzés színvonalának emelését célzó programok” támogatásával.

Laus viventi Deo

Budapest, 2017. szeptember 30.

A szerkesztő

I.

ELVI ALAPVETÉS: A MAGÁNSZFÉRA ÉS NEMZETBIZTONSÁG TALÁLKOZÁSÁNAK ELMÉLETI KÉRDÉSEI

A „KÖZ” ÉS „MAGÁN” TALÁLKOZÁSI PONTJAINAK SAJÁTOS VONÁSAI A NYELV BIZTONSÁGPOLITIKAI SZEREPÉNEK PÉLDÁJÁN KERESZTÜL

GERENCSÉR Balázs Szabolcs

1. Kapcsolódási pontok általában az ember és az állam között

„Magán” és „köz” elhatárolása modern közigazgatások visszatérő problémaköre. Magánszféra és közszféra, magánigazgatás és közigazgatás, magánérdek és közérdek nemcsak a 20. század, de napjaink sokat vitatott, ingoványos területei.

Az állam, mint mesterséges képződmény a magánérdekhez, magánszférához egyre több szálon és szinten kapcsolódik. Kiindulópontunk most is, hogy az állam egy mesterséges képződmény, amelyet az egyének (polgárok) hoznak létre. A közösség érdeke, hogy az egyén védelme minél teljesebb legyen, ezért a köz(össégi) érdek előtérbe kerül és a közösség felhatalmazást kap az egyének érdekében való cselekvésre. Ez az, amit a közigazgatásban *impériumnak* hívunk, amely végső soron legitimálja az állam adminisztratív működését.

Akár ha az egész közigazgatásról, akár csak egy igazgatási ágazatról beszélünk, mint például a rendészeti igazgatás, vagy azon belül is a titkosszolgálati tevékenységről, sosem elég figyelmeztetnünk magunkat arra, hogy minden állami cselekmény iránya az ember. A közigazgatás nem lehet önmagáért, még akkor sem, ha a legerősebb erőszak-felhatalmazással bír. Magyar y ugyanerről a sokat idézett *A közigazgatás és az emberek* című hatalmas kötetének nyitó fejezetében úgy ír, hogy "A közigazgatás a közönségért van, – ebben mindenki

egyétért. Hogy azonban a közigazgatás a közönség számára mindazt nyújtja-e, amiért van, ebben a tekintetben a vélemény nem ilyen egyöntetű.”¹

Magyary azonban a harmincas évek jelentősen átalakuló-félben lévő közigazgatásáról írt, amikor úgy látta, hogy az önkormányzati rendszer vizsgálata nyújthat számunkra értékelhető adatot a közigazgatás valós működéséről, hiszen „[a] község (város) [...] az egész közigazgatás és az emberek közti érintkezési felület. A közigazgatás és a közönség egymáshoz való viszonyának tanulmányozására egyedül ez a felület alkalmas.”²

Ma már közel sem így fogalmaznánk. Az állam és az egyén „érintkezési felülete” sokkal sokrétűbb lett. Olyannyira, hogy éles határt találni ma már a „köz” és a „magán” között sok esetben nem is könnyű. Különösen a közigazgatás és a magánigazgatás határai mosódnak össze a felszínen, habár a közigazgatás mélyebb rétegeiben a lényeg nem változik: a közérdekű működés és a főhatalommal való felhatalmazás elengedhetetlen kettőse teszi az állam működésének gerincét.

Mik lehetnek tehát ma azok a közigazgatási felületek, amelyek meghatározhatják az egyén és az állam, avagy a „magán” és a „köz” kapcsolódását?

A) Első – már csak a történelmi hűség kedvéért is – a már említett *népssuverenitás* (állam – nép). A kapcsolat itt egyrészt a szerződéselméletekre utal, másrészt arra a politikai kapcsolatra, amelyet a chartális alkotmányok általában úgy fogalmaznak meg, hogy „minden hatalom forrása a nép”. E tekintetben a nép egyszerre minősül egyfajta politikai kontrollnak és a hatalom forrásának.³ A nép (ha jobban tetszik kiemelve: a választópolgárok) így megkerülhetetlenül részesei az állam működésének és (a közvetlen demokrácia eszközeit leszámítva) áttételesen a hatalomgyakorlásnak.

B) Második felület az *ember, mint a szabályozás alanya* (állam – jogalany). Az alá-fölé és mellérendelt viszonyokban a köz és a magán érdekszféra feszül egymásnak. Ha a jogi szabályozás célját (magatartás befolyásolása) tekintjük, ez a kapcsolat lesz a legjellemzőbb az állam és az egyén között jogi és igazgatási értelemben egyaránt. Ez az esszenciája a közigazgatási szervek működésének is, amely elsődlegesen nem önmaga felé, hanem „kifelé”, a jogalanyok irányában valósul meg.

¹ MAGYARY Zoltán: A ténymegállapító módszer a közigazgatásban. In: MAGYARY–KISS: *A közigazgatás és az emberek*. Budapest, M. Kir. Egyetemi nyomda, 1939. 11.

² MAGYARY i. m. 13.

³ „A közigazgatás fölötti politikai kontroll elsődleges, ugyanakkor kivételes szereplője a nép.” VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2012. 64.

C) Harmadik az ember, mint a közszolgáltatás fogyasztója (állam – fogyasztó). Az előző tradicionálisnak tekinthető kapcsolatokhoz képest ez egy új képet mutat: ez a felület a közigazgatás társadalomban betöltött funkcióira koncentrál. A 21. században az állami funkciók jelentősen bővültek és a védelmi funkciók, valamint gazdaság-támogatási funkciók előtérbe kerültek. Az állam, mint szolgáltató és az ember, mint fogyasztó kapcsolatrendszerét immár nemcsak a közjogi, hanem a magánjogi szabályok teszik teljessé. Amikor a közigazgatás és az emberek kapcsolódási felületeiről beszélünk, itt látható leginkább, hogy kilép a szabályozási környezet a nemzeti szuverenitás területéről és egyre nagyobb számban jelennek meg a belső jogi életet közvetlenül befolyásoló nemzetközi normativitások.

D) Végül az ember lehet az állami feladatok közreműködje is (állam – nem állami szereplő). Az egyén tehát nem csak elszenvedője az állami hatalomnak és akaratnak, hanem aktív részese is. Különböző gazdasági társaságok, civil szervezetek, egyházak jelentős szerepet töltenek be állami feladatok ellátásában. A közfeladatok „kiszervezése” helyett ma inkább az atipikus szereplők „beszervezése” figyelhető meg. Ez azt jelenti, hogy a közfeladatok ellátása továbbra is az állam feladata marad, azonban annak tényleges elvégzését már nem (csak) saját apparátusával látja el, hanem önkéntes vagy kötelező módon civileket von be. A nem állami szereplők közszolgáltatásokba való bevonása pedig a magán érdekek és a közérdek az összekapcsolódását jelenti.

2. Köz- és magán határán: a közcélúság

A fenti „kapcsolódási felületek” mindegyikében valamilyen módon megjelennek a működés intézményesült formái. A közigazgatás és magánigazgatás közötti eltérések és hasonlóságok régóta vizsgálat tárgyát képezik.⁴

Meier és O'Toole szerint⁵ a magán és közszektor intézményeit tradicionálisan három szempont szerint különböztetjük meg: a (i) tulajdonos (alapító) kiléte, (ii) a működési források eredete és (iii) a kontroll modellje (felügyelet vagy piac). E két kutató rögtön meg is állapítja, hogy a gyakorlatban, éppen e hármas szempontrendszer segítségével, nem lehet teljesen tisztán elkülöníteni a magán

⁴ A téma összefoglalását ld. pl. TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 298.

⁵ Kenneth J. MEIER– Laurence J. O'TOOLE Jr.: Comparing Public and Private Management: Theoretical Expectations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011/21. 283–299.

és közszektorokat. Nincs egyetlen tiszta határ ma e két kör között. A szerzők az Egyesült Államok Postahivatalát említik, amely – hasonlóan a legtöbb országhoz – állami alapítású, de piaci szolgáltatást végző szervezet. Az állami vállalatok mellett azonban ma már a közszolgáltatások nagyobb részében a köz- és magán határai összemosódnak. Gondoljunk csak Magyarországon az egyéni vállalkozó által végzett kéményseprő szolgáltatásra, az egyházi alapítású iskolákra, a civil szervezetek által működtetett közművelődési intézményekre, és még sorolhatnánk a példákat.

A fenti szerzőpáros azt javasolja, hogy köz- és magánszervezetek közötti különbségtétel alapja legyen a „közcélúság”, azaz a szervezet által végzett tevékenység közfeladat-jellege.⁶ Ez a szempontrendszer viszont egyáltalán nem statikus. Időben és térben változik a közcél és közfeladat tartalma. A helyes megoldáshoz tehát akkor jutunk, ha minden esetet egyedileg vizsgálunk meg. Személetes példát mutat számunkra a vízügyi igazgatásunk, ahol az állami mérnöki és katasztrófavédelmi hatóságok mellett önkormányzati és civil (vizitársulatok) szereplők között oszlik meg a feladat. Mindhárom szereplő másképp, más alapítóval, más forrásból és más eszközökkel működik, mégis az általuk végzett feladat (vizek védelme és vizek kártételei ellen való védelem) azonban közcélú, közérdeket szolgál. A fenti modell szerint nem az intézmény jellege, hanem az elvégzendő feladat fogja meghatározni, hogy köz-, vagy magánszféra területére tartozik-e. A közcélúság és a közfeladat mibenléte tehát egy gyakorlati definíció, amely legszorosabb kapcsolatban a vizsgált tevékenységgel van, nem pedig egy elvont és általános fogalom-magyarázattal.

Ha pedig most egy közfeladat-központú definíciót használunk, az onnantól a közigazgatási szervek megítélése (mérése, vizsgálata) elsősorban menedzsment (igazgatási) kérdés lesz és csak másodsorban jogi. A közfeladathoz ugyanis elsősorban annak az ellátása tartozik, és ehhez tud igazodni (illetve ezt formálni) a jogi környezet. A közfeladatot így elláthatja (i) maga az állam, vagy (ii) kiszervezheti nem állami szereplőknek, illetve (iii) bevonhat nem állami szereplőket. E három közfeladat-ellátási mód természetesen (mint azt a fenti vízügyi példán láttuk) keveredhetnek is, sőt, a kontinentális és angolszász jogrendszerekben a három közötti hangsúly is jelentős eltéréseket mutathat.

A közigazgatási szerv megfelelő és hatékony feladatellátását, amely a magánszférával való összehasonlítás sokat vitatott kérdése, akkor tudjuk megfelelően mérni, ha tevékenységében el tudjuk különíteni a magán- és közelemeket. A vizes példánál maradva, egy figyelemfelhívó plakát-kampány vagy egy isko-

⁶ MEIER–O'TOOLE i. m. 284.

lai látogatás-sorozat és az ezek által elért állampolgári felkészültség nagyon sokat tud segíteni például egy árvízi védekezés során, azonban nyilvánvalóan a szervezet magánjogi jellegű működése körébe tartozik – mindez mégsem elégséges hatósági és igazgatási eszközök nélkül. A sikeres árvízi védekezés, mint mérhető közcélú tevékenység tehát a köz- és magán érdekkörbe tartozó elemek együttműködésével valósul meg.

Hasonló a rendészet és a civil kapcsolatok kérdése is. A közbiztonság (és minden ága) egy alkotmányosan deklarált közcél, amelyet az abban részvevő szereplők vegyes (köz- és magánszférába tartozó) eszköztárral valósítanak meg. Annak vizsgálata, hogy mindez hatékony-e és megfelelő-e és természetesen jogszerű-e, akkor állapítható meg pontosan, ha ismerjük az részfeladatok és részcsелеkmények magán- és közjogi karakterét is.

3. Közsféra, amit az állam saját magának fenntart

Az egyén magánszférája és az állam közsférája közötti ütközések állandóak. Ez azt jelenti, hogy nincs egy olyan állandóság, amely „köbe vésné”, hogy hol van a köz és magán határa. A jogrendszer állandóan alakul, fejlődik, pont úgy ahogy a sokismeretlenes társadalmi folyamatok is, amelyekre a jog hatással kíván lenni. A közösséget érintő (köz-) ügyekre tehát úgy is tekinthetünk, mint a magánszférából kiemelt (vagy a szó átvitt értelmében kisajátított) tárgykörökre. Az állam magához rendelhet például adatkezelési, oktatási, tulajdonjogi vagy éppen nyelvhasználati területeket. Ilyen esetben mindenképpen a magánszféra védelméről kell beszélnünk, hiszen az állam jogi és végrehajtási apparátusa aránytalanul erősebb, mint az egyéné. A kiegyensúlyozó szerepet egyszerre fogják jogi és adminisztratív eszközök biztosítani.

Érdemes egy példát venni a nyelvi-nyelvhasználati szabályozások köréből. A nyelv annyira evidens kommunikációs csatornánk, hogy sokszor észre sem vesszük hány és hány szálon fűzi át jogéletünket és az állam működését – szűkebb értelemben a biztonságpolitikát és a rendészet nemzetbiztonsági ágazatait is.

3.1. A nyelv mint a közsféra közege

Legkézenfekvőbb kapcsolat állam és az abban használt nyelvek között *a nyelv, mint a jog közege*. A jogi parancs, szabályosság megjelenési formája szükségszerűen a nyelv csatornáján keresztül történik. A jogi szabályozás jogszabályban

vagy más szabályozóban, szerződésekből, döntésekben megjelenő írásos és a tárgyalótermekben, tárgyalóasztaloknál, konferenciákon elhangzó szóbeli formáját *jogi nyelvnek* hívjuk. A jogi nyelv folyamatait, jellemzőit a *jogi lingvisztika* vizsgálja.⁷ Ahhoz, hogy a jog által közvetíteni kívánt magatartásminta valóban célba érjen, figyelembe kell vennie a használt közeg (a nyelv) sajátosságait és a jelentéstartalmat. Nem magyar sajátosság, hogy a jogszabályok, határozatok sokszor még a szakember számára is nehezen érthetőek, vagy egyenesen érthetetlenek. Ezt azt jelenti, hogy a túlbonyolított jogi nyelv elszakadt a köznyelvtől. Az Egyesült Államokban például 2008-tól egy mozgalom indult el a jogi nyelv egyszerűsítése érdekében (Plain Language Movement).⁸ Az egyszerűsítés célja pedig annyi, hogy a jogi szöveg – hangsúlyozottan a komplexitásához igazodó mértékben – vegye figyelembe a címzetteket és a nem szakemberek által való könnyebb érthetőséget (azaz a közérthetőséget). A jogi nyelv, szűkebben pedig a jogi szabály nyelve viszont jogalkotási kérdés, amellyel nemcsak tudományos vizsgálatok, hanem normatív szabályok is foglalkoznak.⁹

Figyeljük meg, hogy az állam hogyan vonja a nyelvet a „közügyek” területére. Az Egyesült Államokban a Plain Language Movement olyan bevett lett az elmúlt közel tíz évben, hogy több, közigazgatási tárgyú szövetségi jogszabály normatív kötelező erővel is felruházta. Egészségügy, adóigazgatás és több szakigazgatási ágazatban, de még a közigazgatási jogalkotás kivállalkozásokat érintő kérdéseiben¹⁰ is az Alkotmány utáni legmagasabb szinten szabályozott kérdés az, hogy a hatóságok döntéshozatala során közérthető nyelven kell szóljanak. A közérthető nyelv célja az, hogy az angol nyelvet kevésbé beszélő jogalanyokat is meg tudja szólítani az állam és ne csak a magasan képzett emberek privilégiuma legyen a hivatalos szöveg értelmezése.¹¹ A példa helyes értelmezéséhez hozzátartozik,

⁷ Heikki E. S. MATTILA: *Comparative Legal Linguistics*. Farnham (UK), Ashgate, 2013. 5.

⁸ Mark ADLER: The Plain Language Movement. In: TIERSMA–SOLAN (szerk): *The Oxford Handbook of Language and Law*. Oxford University Press, 2012. 67.

⁹ Vö. DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialog Campus, 2004. 315–343.; valamint KAMPIS György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, Uniós, 1995.; DRINÓCZI Tímea: Legislative Process. In: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*. Bloomsbury Publishing, 2017.; illetve ugyanitt: Ulrich KARPEN: Introduction. In: KARPEN–XANTHAKI i. m. https://books.google.hu/books?id=9EkbDgAAQBAJ&hl=hu&source=gbs_navlinks_s

¹⁰ A kormányzás általános szabályairól szóló fejezet, hatóságok (agencies) szabályozó funkciói során szabályozta ezt a szövetségi kódex. Ld. 5 U.S.C.A. § 601 (5).

¹¹ A közérthető jogi nyelv szabályozására kiváló példa az egészségügyi törvény szövege: „The term »plain language« means language that the intended audience, including individuals with limited English proficiency, can readily understand and use because that language is concise, well-organized, and follows other best practices of plain language writing.” 42 U.S.C.A. § 18031.E.(3)(B).

hogy az USA méreteinél és lakosságának összetettségénél fogva jelentő nyelvi heterogenitást mutat – még az angol nyelv tekintetében is. A másik sajátosság, hogy annak eldöntése mi minősüljön közérthetőnek nem kizárólag az egyes eljáró hatóságokra van bízva, maga a státútum mondja ki, hogy a szövetségi főhatóságok nyújtanak iránymutatást e tárgyban.¹²

3.2. A nyelv mint a biztonságpolitika „államosított” közege

A nyelv és a jog másik nagy kapcsolódási területében a *nyelvre, mint a jogi szabályozás tárgyára* tekintünk. A legkülönbözőbb okokból kerülhet a nyelv a jogi szabályozás körébe, azonban célja jellemzően a *védelmi funkció* betöltése.

(i) A jogi szabályozás így például valamely nyelvet próbálja védeni külső, alapvetően más nyelv felől érkező behatásoktól. Egyik érdekes magyar példa a gazdasági reklámok és az üzletfeliratok, továbbá egyes közérdekű közlemények magyar nyelvű közzétételéről szóló 2001. évi XCVI. törvény. Ebben az Országgyűlés – többek között – a reklám szövegének, ideértve a jelmondat (szlogen) magyar nyelvű közlését rendelte el. Bár a szabályozás célja – a nyelv fokozott védelme a jövevényszavak káros(nak tartott) hatásától – egyfelől érthető, mégis a nyelv túl dinamikus tényező ahhoz, hogy ilyen merev keretek közé lehessen szorítani. Ekkor már a jogi szabályozás alkalmazhatósága válik kérdésessé.

(ii) Másik példa a nyelvhasználat és/vagy az *állam hivatalos nyelvének szabályozása*. Kimondva-kimondatlanul, vagyis inkább hol szabályozva, hol szabályozatlanul, de minden államnak vagy egy 'hivatalos' nyelve, amely jellemzően a társadalom által leginkább használt (domináns) nyelvet jelenti. Természetesen lehet egy államnak több hivatalos nyelve is, ahogy azt a finn vagy belga példa mutatja – bár itt fontos hangsúlyozni, hogy a több hivatalos nyelvet használó országok bizonyos értelemben szélsőértéket jelentenek, mert valamilyen történelmi, társadalmi, politikai feszültség megoldását próbálták kezelni a több hivatalos státust nyert nyelv használatával, ahogy a fenti országok esetében is történt. Sőt, olyan állam is van, ahol nincs külön megjelölve egy államnyelv, mint ahogy például az Egyesült Államokban. Ez utóbbi esetben a

¹² "The Secretary and the Secretary of Labor shall jointly develop and issue guidance on best practices of plain language writing." Uo.

különbség nem a „hivatalos” státusz alapján értelmezhető, hanem a „domináns helyzet” alapján, azaz melyik nyelvet használják a többihez képest többen, vagy hivatalos viszonyokban. Hivatalos használatban lévő nyelv végül lehet az ország csak egy meghatározott területén is, mint például Olaszország északi (Dél-Tiroli) tartományában a német nyelv.

A jogi szabályozásban a nyelv kérdése többnyire akkor merül fel, amikor a hivatalos nyelven kívül más nyelvek is megjelennek az állam területén. Ekkor a szabályozás már nemcsak a hivatalos nyelv, hanem a regionális, vagy a kisebbségi nyelvek védelmét jelenti. E két kategória az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában¹³ jelenik meg, így elsősorban az európai nyelvekre (sőt, azon belül is a szerződés részes államainak nyelveire) alkalmazzuk.

Bár a nyelv továbbra is az emberek egymás közötti kommunikációjának a közege, mégis „államosítást” figyelhetünk meg a többségi és kisebbségi nyelvek relációjában. Míg a magánviszonyokban való (anya)nyelvhasználat kérdése jellemzően az állami érdeklődés körein kívül esik, addig a hivatalos érintkezésekben, azaz a polgár és az állam szervei közötti érintkezésben nagy részt az állam hivatalos vagy domináns nyelve érvényesül. Ez utóbbi gyakorlat amellet, hogy nyilván sérti a kisebbségi nyelvek beszélőinek érdekeit, egyértelműen a magánszférából emel ki komplett viszonyrendszereket.

(iii) Harmadik példa *a nyelv honvédelmi és nemzetbiztonsági funkciója*. Nem kell messzebbre mennünk a történelemben, mint 2014, amikor Ukrajnában egy elhibázott nyelvjogi szabályozás olyan szikrát gyújtott egy egyébként is túltöltött löporos hordón, amely Janukovics elnök felmentéséhez, majd azt követően az orosz-ukrán fegyveres konfliktushoz vezetett.¹⁴

Az Egyesült Államokban például az idegen nyelv ismerete és különösen a stratégiaiilag fontos nyelvek elsajátítása szintén a már előtt említett szövetségi kódex része. A 10. Fegyveres erőkről szóló fejezetben a szövetségi jog olyan jelentőséget tulajdonít a nyelvismeretnek, hogy saját nyelvvizsga-rendszert állít fel a védelempolitikában részt vevő szervek számára.¹⁵ Ezen kívül – nyilván

¹³ <http://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/text-of-the-charter>

¹⁴ Az ukrán nyelvjogi helyzet elemzését lásd részletesebben: GERENCSÉR Balázs Szabolcs: „Nyelvében él...” Budapest, NSKI-Méry Ratio, 2015. 153–161.

¹⁵ 10 U.S.C.A. § 2168.

katonai szempontból – kritikus és stratégiaiilag jelentős nyelvek képzésére saját programot vezet be.¹⁶

A nyelv tehát fenti példák segítségével látható módon mára a közsféra szerves része. Mivel a nyelv továbbra is elsősorban a magánszférában értelmezhető, a közsférába való vonása garanciákat kíván. Különösen igaz ez, ha a nyelvről, mint az állam által használt kommunikációs csatornáról beszélünk.

4. Konklúzió

A köz- és magánszféra közötti határ néhol tiszta és egyértelmű, néhol pedig ködös, sok helyen átláthatatlan. A helyes egyensúly megtalálása „köz” és „magán” között mindig egyedi vizsgálatot igényel. Mint általában minden merev szabályozás, e két érdekkör közötti határ általánosító, uniformizáló szabályozása törékeny és feszültségek forrása lehet (mint azt az ukrán nyelvi példán is láttuk). Helyes tehát, ha esetről-estere vizsgálva, az állam által ellátandó feladatok valós közcélúságával határozzuk meg, hogy mi melyik halmazba tartozik. A közösségi érdekkörbe vont viszonyrendszerek esetében pedig a jogvédelmi garanciák és kontroll-mechanizmusok kiépítése különösen fontos.

A közérdek körébe kerülő állami cselekvések mögött elsősorban a hatékonyság növelése a mozgató erő. Annak érdekében, hogy a hatékonyság ne szakadjon el valóságtól és az állam működése során ne veszítse el kapcsolatát az emberekkel, több mint ötven év távlatából is aktuálisnak látom Dwight Waldo szavait: „hatékonyság önmagában nem lehet érték”.¹⁷ Az érték maga az emberi személy.

¹⁶ 10 U.S.C.A. Subt. A, Pt. III, Ch. 101. L.d. még nemzetbiztonsági szempontból a Foreign Language Programot: 50 U.S.C.A. § 3201.

¹⁷ Dwight Waldo: The Administrative State Revisited. *Public Administration Review*, 1965/3. 5–20.

A MAGÁNSZFÉRA, A BIZTONSÁG ÉS NEMZETBIZTONSÁG ALAPJOGI SZEMPONTÚ MEGKÖZELÍTÉSE

DRINÓCZI Tímea – CSINK Lóránt

Ebben a fejezetben a jogtudomány és a joggyakorlat felhasználásával áttekintjük a magánszférához való jog és a (nemzet)biztonsági megfontolások egyes érintkezési pontjait. A biztonsággal foglalkozó részt tehát – érzékelhető ez az előbbi zárójel használatából is – tágabb értelemben is használjuk. A leíró és a normatív elemzéssel hozzá kívánunk járulni a magánszféra garanciarendszerének fejlesztéséhez, a szabályozás pontosításához, a jogalkotó számára szükséges elméleti háttér megteremtéséhez annak érdekében, hogy mind a biztonságra törekvés állami célja és alapvető társadalmi értéke, mind az érintett alapjogok a legnagyobb mértékben meg tudjanak valósulni. Az alábbiakban tehát a magánszféra, biztonság és nemzetbiztonság kapcsolatrendszerét szűkebben értelmezzük, és arra koncentrálunk, hogy a nemzetbiztonsági kihívások milyen jogalkotói megoldásokra vezettek, és azok milyen (nemzeti vagy nemzetek feletti vagy közötti) bírósági megítélést nyertek. Elengedhetetlen a biztonság v. alapjogok ütközése vizsgálatakor a különleges jogrendi időszakok (minősített állapotok) és az általuk felvetett alapjogi dogmatikai kérdések tisztázása.

1. A biztonság és a magánszféra

1.1. A biztonság igénye

A Függetlenségi Nyilatkozat közel 250 éves szövege szerint az emberek azért hoznak létre kormányzatokat, hogy azok az egyének életét, szabadságát, boldogságra való törekvését biztosítsák. Mint az ebből a deklarációból is kitűnik, az állam léte nem öncélú: célja az egyének jogainak, jólétének a biztosítása. Az alkotmányjogi gondolkodásban ezért válnak hangsúlyossá az egyéni alapjogok;

azok az alkotmányi szinten megfogalmazott jogosultságok, amelyeket az állam védeni hivatott.

Mindez nem jelenti azt, hogy az államnak ne lehetnének önálló, egyénektől elvonatkoztatott *céljai*. Ezeket az államcélokat akkor tekinthetjük alkotmányosan igazolhatónak, ha végső soron ezek is az egyének érdekét szolgálják. Az államcélokra tehát nem úgy kell tekinteni, mint amelyek eleve ellentétesek az egyéni alapjogokkal, még akkor sem, ha egyes államcélok érvényesülése a konkrét esetben alapjog korlátozásában jelenik meg. Ezek az esetek nem az „állam győzelmét jelentik az egyén felett”, hanem az egyéni jog érvényesülésének az alárendelését – az egyébként egyénekből álló – közösség érdekének.¹

A biztonság az egyik olyan alapvető emberi igény, amely miatt a társadalom létrejött. Ahogy azt Thomas Hobbes részletesen leírta,² a *bellum omnium contra omnes* állapotában az egyén korlátlan szabadsága végső soron a kiszolgáltatottsághoz vezet; mások korlátlan szabadsága folytán veszélybe kerül saját javainak és személyes integritásának a megtartása. Már az állam kialakulása kezdetén alapvető igény volt tehát, hogy a hatalom teremtsen rendet és kiszámíthatóságot, védje meg az emberek tulajdonát és személyét; azaz adjon biztonságot. Ebben a megközelítésben a biztonság igen összetett és sokrétű fogalom, beletartozik egyfelől mindaz a védelem, amely a személy, illetve a tulajdon elleni támadás elhárítását szolgálja, másfelől pedig az a komfortérzet is, hogy az egyénnek ilyen támadásra nem is kell okkal számítania.³ A modern társadalomban a biztonság éppen ezért számos aspektusból vizsgálható, és a maga elvont valóságában alkotmányi szinten rögzítendő, és alapjogok, állami feladatok és kötelezettségek formájában fogalmazható meg.

¹ Példának hozható fel, ha egy autópálya építése miatt egy magántulajdonban lévő földterület kisajátítanak. Ez az egyén oldalától a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog korlátozását jelenti egy államcél (a közúti közlekedés fejlesztése) érdekében. Ebben az esetben a közösség érdeke felülírhatja az egyéni jogosultságot.

² Vö. THOMAS HOBBS: *Leviatán*. Kolozsvár, Polis, 2001. 159–160.

³ Nem beszélhetünk ugyanis biztonságról, ha az egyén állandó rettegésben él, hogy tulajdona, testi épsége veszélyben van, még abban az esetben sem, ha az ezek elleni támadás végül nem következik be.

1.2. A magánszféra alapjogi jellege

A *magánszférát* a kutatásnak ebben az általános részében Ruth Gavison elméletére alapozva,⁴ tág értelemben használjuk: azt az egyénhez való korlátozott hozzáférésként értjük. A magánszférát továbbá funkcionális értelemben fogjuk fel, következésképpen fontosnak tartjuk az egyén életében betöltött szerepét, ami: a szabadság, az autonómia, az önmegvalósítás és az egyéni kapcsolatok előmozdítását, illetve a szabad társadalom megerősítését öleli fel. Ezek alapjogi leképződése i) a szabadsághoz és a biztonsághoz való jog, illetve a kapcsolódó eljárási garanciák; ii) részelemeiben az emberi élet és méltósághoz való jog és a vonatkozó tilalmak; iii) az információszabadság. Nagyon fontos szempont az, hogy ezeket a szabadságszférákat az állam azokban az esetekben, amikor a nemzet biztonsága fenyegetett, különös mértékben is jogosult korlátozni. Másrészt pedig van egy olyan, a biztonság biztosítása érdekében a hozzáféréstől, vagyis a szabadságjog gyakorlásától elzárt terület – azaz az állam titkai – amelyek esetében az alapjog gyakorlása – egyébként közérdekű adat megismerése – nem lehetséges. Figyelemmel a közérdekű adatok megismerhetőségére és terjeszthetőségére, illetve a biztonsággal való kollíziójára, a minősített adatok („titkok”) körét a kötet más fejezete tárgyalja. Az egyén emberi mivoltát meghatározó, „egyénné tevő” alapjogok – ilyen például az emberi méltóság és a magánszféra – jellemzően tilalmakkal kerülnek körülírásra, amely tilalmak mind a méltóságot védik. Ilyen például a kínzás (és a megalázó büntetések) tilalma, a visszaküldés tilalma abban az esetben, ha az súlyos (életet, integritást érintő) sérelmet jelentene az érintett számára. Az egyén számára fontos, hogy – mindezekben túlmutatóan és ezekkel együttesen is – garantálva legyen az egyéni biztonsága (biztonsághoz való jog) is, amelyet főként eljárási indíttatású alapjogok és elvek védenek, pl. ilyenek az eljárási garanciák, a tisztességes eljárás, az ártatlanság védelme stb. Az egyéni biztonságot védhetik más alapjogok is, mint például a magánszférához való jog. Ezt jelenti az egyén testi és lelki biztonsága, az integritásának zavartalanságába vetett hite, így a magánéleti ügyekben megnyilvánuló szabad választásnak a lehetősége. Ez függ össze az egyén adatainak védelmével, és azok meghatározott szabályok szerinti kezelésével. Az egyén gazdasági biztonságra is vágyik, az is megilleti, amit az egyes gazdasági és szociális alapjogok biztosítanak számára. Ezekre az összefüggésekre alapozva vizsgáljuk részlegesen az egyes államok

⁴ Ruth GAVISON: Privacy and the Limits of Law. *The Yale Law Journal*, VolD. 89., No. 3 (Jan. 1980) 423.

terrorellenes intézkedéseit, illetve teszünk meglehetősen vázlatos említést a kamerás megfigyelésekről.⁵

A magánszféra alapjogi védelmét tehát az az alapvető méltóságból is fakadó szabadságelv indokolja, hogy az állam tartózkodjon az egyén bármiféle „viszonyaiba” való beavatkozástól. Az államnak ugyanakkor kötelezettsége is megvédeni az egyént a személyes fenyegetettségektől, az államot érintő külső és belső veszélyektől, és az államtól magától is. Ez az állami kötelezettség több mindent jelent. Magában foglalja a fegyveres erők fenntartására – ideértve a nemzetbiztonsági tevékenységet folytatókat is – és a vonatkozó jogszabályok megalkotására irányuló kötelezettséget, illetve azok megfelelő végrehajtását. Azt is jelenti továbbá, hogy az állam nem alkot meg olyan szabályokat, amelyekkel szükségtelenül beavatkozna az egyén privátszférájába, és ha mégis ilyen jogszabályt kell alkotnia, akkor azt csak indokolt esetben és csak az elérni kívánt céllal arányosan teheti meg.

Az állam említett védelmi kötelezettsége az egyéni alapjogvédelem szintjén a biztonsághoz való jogban is megmutatkozik. A biztonság igen összetett és sokrétű fogalom, amelyet az említett „Security in V4 Constitutions and Political Practices” projektben már körüljártunk.⁶ E helyen a biztonság és a magánszféra kapcsolódási pontjai kerülnek vizsgálat alá. Ennek egyik oka az, hogy a biztonsághoz való jog sem az alapjogi dogmatikában, sem a joggyakorlatban (ideértve az EJEB és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatát) nem egyértelmű, annak gyakorlati alkalmazása is kérdéseket vethet fel. Ahhoz tehát, hogy láthassuk a magánszféra mint alapjog és a nemzetbiztonság mint államcél kapcsolódási pontjait, fel kell tárni, hogy mi lehet a kapcsolat a magánszféra és a biztonsághoz való jog között, mivel a magánszféra az állam illetéktelen beavatkozásától véd, tehát az egyénnek megadja azt a szubjektív biztonságérzetet, ami az egyéb alapjog-gyakorlásaihoz szükséges. A magánszférát általában alkotó jogok nagy része (magántitok, személyes adat, magánlakás, kapcsolattartás) kikényszeríthető alapjogként viselkedik, és részletes szabályozást nyert.

⁵ Szorosan a témához kapcsolódna a magánszférába behatoló közterületi kamerák alkalmazásának gyakorlata is, de ez a téma az adatvédelemmel és a tágabb értelmű közbiztonsággal függ szorosabban össze. Emiatt azt e fejezetben részleteiben nem, csak említés szintjén tárgyaljuk.

⁶ Tímea DRINÓCZI – Lóránt CSINK – István SABJANICS: Hungarian Constitutional Law and Interpretations of Security. In: Agnieszka BIEN-KACALA – Jiří JIRÁSEK – L’ubor CIBULKA – Tímea DRINÓCZI (eds.): *Security in V4 Constitutions and Political Practices*. Toruń, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2016.; DRINÓCZI Tímea – CSINK Lóránt – SABJANICS István: A biztonság alkotmányjogi szabályozása Magyarországon. In: Agnieszka BIEN-KACALA – Jiří JIRÁSEK – L’ubor CIBULKA – Tímea DRINÓCZI (szerk.): *Kategorija bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*. Toruń, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2016.

2. A biztonság, nemzetbiztonság és a magánszféra ütközése

2.1. A kollízió, okai és következményei

Az állam a nemzetbiztonsági fenyegetettségekre hivatkozva rendszerszinten is beavatkozhat az egyén viszonyaiba, azzal megsértheti a magánszféráját, adott esetben éppen a biztonsághoz való jogra hivatkozva. Az államnak lehetősége van arra, sőt az az alkotmányban meghatározott feladata, hogy védje a lakosságát. E feladatát nemzetbiztonsági szolgálatok fenntartásával is végzi. A nemzetbiztonság védelmére való hivatkozás általában legitimálja az alapjogi korlátozást, de mivel egyre több és más jellegű fenyegetettséggel áll szemben az állam, ezek eltérő reakciókat is eredményezhetnek. A szabályozó és védelmező államnak tudnia kell, hogy meddig mehet el az alapjogok, különösen a magánszférához való jog korlátozásában, az mikor minősül szükségesnek és arányosnak. Erre természetesen általánosító választ nem lehet adni, esetről-esetre lehet vizsgálni, vagy legalábbis jó és rossz gyakorlatokat lehet gyűjteni az összehasonlító elemzés során.

A „9/11”, azaz az Egyesült Államokat ért terrortámadás után széles körben elfogadottá vált, hogy fel kell adni valamelyest a személyes magánszférát annak érdekében, hogy a nemzetbiztonság biztosítása útján kormányzati megfigyelésekkel megfelelőbb információkhoz jussunk. A „nemzeti bizonytalanságok” korában a magánszféra és a nemzetbiztonság közötti balanszírozás, azok kompromisszuma újból az előtérbe került. A „9/11” utáni időszakban számos állam fokozott megfigyelésekkel, adatbányászattal és adatgyűjtéssel erősítette a terrorellenes törekvéseit. A magánszféra eróziója figyelmen kívül maradt, vagy azokkal szemben, akik erre figyelmeztettek, erőteljesen felléptek. Ezekből az intézkedésekből úgy tűnik, hogy számos okból a biztonság győzedelmeskedik a magánszféra felett. Mégis, az általános vélekedés – amit ebben a fejezetben is igyekszünk alátámasztani – az, a magánszférát csökkentő intézkedések végső soron a biztonságot is csökkentik, és ez a megfontolás sokszor nem kap elegendő figyelmet a két érték közötti egyensúlyozásban. A terrorellenes lépések veszélyeztethetik a személyi biztonságot és az egyének életét például akkor, ha egy társadalmi csoport biztonságát feláldozzuk a többség biztonságérzete érdekében.⁷

⁷ Jennifer CHANDLER: *Privacy versus National Security*. Clarifying the trade-off. 137–138. https://www.idtrail.org/files/ID%20Trail%20Book/9780195372472_kerr_07.pdf

Az alapjog általános értelemben akkor korlátozható, ha ennek alkotmányosan elfogadható (legitim) célja van, a korlátozásra szükség van, és az az elérni kívánt céllal arányos. Ebben a mérlegelésben nem elhanyagolható szempont a biztonság. Az általános alapjog-korlátozásnak mindkét teszt-eleme változhat, egyre megengedőbb gyakorlat alakulhat ki, amennyiben a védelemnek, a biztonságnak (esetleg a biztonsághoz való jognak) adunk a mérlegelésben elsőbbséget. Ez azonban az egyénnek az alapjogok által védett szférájának szűküléséhez, adott esetben kiüresedéséhez vezet. Ha ez rendszerszinten, de akár egy alapjog esetében is megtörténik, akkor az alapjogi jogfejlődés több évtizedes gyakorlata semmibe vész, és az egyén újra kiszolgáltatott lehet. Emiatt van szükség arra, hogy a biztonsághoz való jog, annak magánszférával való kapcsolata alapjogi dogmatikai szempontból a helyére kerüljön, vagy arra legalábbis kísérlet szülessen. A nemzetbiztonsági célból való alapjog-korlátozás ugyanis legitimálható a biztonsághoz való jog védelmére hivatkozva is, és akkor adott alapjoggal szemben nem is államcél – nemzetbiztonság (ami általános értelemben nem feltétlenül megengedhető) – hanem alapjog (biztonsághoz való jog) áll. Az alapjogi védelem alapjogi védelemre való hivatkozással történő megszüntetése azonban elkerülendő.

A témánk szempontjából különösen is hangsúlyos, hogy az alapjogok nem légtüres térben helyezkednek el, hanem közvetlen és szoros összefüggésben állnak a társadalmi valósággal. A társadalmi valóság (politikai folyamatok, nemzetközi kapcsolatok, gazdasági helyzet stb.) pedig súlyponti eltolódást eredményez az alapjogok esetében: egyes alapjogok különösen is hangsúlyossá válnak, más alapjogok pedig háttérbe szorulnak. Azokban az esetekben, amikor az ember biztonságban van (pontosabban: biztonságban érzi magát), akkor kevesebb kompromisszumra hajlandó, kevesebbet hajlandó áldozni a szabadságból, fenyegetettség esetén viszont a biztonság sokkal erősebbnek bizonyul. Hibás ugyanakkor, ha az ember nehéz helyzetekben szabadsága egészét hajlandó feláldozni, mint ahogy az is, ha a biztonság egyáltalán nem szempont számára.

2.2. Biztonság és nemzetbiztonság mint korlátozási szükségesség

Mindezeket követően azt vizsgáljuk, hogy a nemzetbiztonság mennyiben jelenik meg intézményvédelmi kötelezettséggként, annak mi a magánszférával és a biztonsághoz való joggal a kapcsolata.

Az államcélok között kiemelt helyet tölt be a biztonság, amelynek a jelentés-tartama szerteágazó. A nemzetbiztonság egy rendkívül tág fogalom, s ahogyan

a társadalom és a közhatalom gyakorlása fejlődött, úgy alakult jelentése is. Kezdetben minden, amit felhatalmazással és titokban lehetett végezni kizárólagosan az uralkodó közvetlen érdekét szolgálta. Később ez a személyes érdek átalakult közérdekké, ahogyan az uralkodó szerepe is változott: feudális úrból a modern államszervezet részévé vált, közjogi funkciókkal. A titkos tevékenység, illetve az erre irányuló szükség továbbra is fenn maradt. Az abszolutizmussal együtt egyre hangsúlyosabbá váló szabályozási – államszervezési – igény nem hagyta érintetlenül ezt a bizalmi tevékenységet sem, azonban a 20. századig kellett arra várni, hogy a szabályozásnak legalábbis egy része a szélesebb társadalom előtt is ismert legyen.⁸

A nemzetbiztonság ma már csak részben *biztonság* a szó alapvető jelentése szerint. Hiszen egy állam nemzetbiztonsági érdeke valójában számtalan más érdeknek az érvényesülését jelenti. Így mások mellett pl. Magyarország nemzetbiztonsági érdeke, hogy politikai-, gazdasági- és honvédelmi érdekei maradéktalanul érvényesüljenek.⁹ A nemzetbiztonság egy komplex rendszer tehát, amelynek fogalmi – azonban nem feltétlenül meghatározó – részeleme többek között a közbiztonság is. A mozaikszerűen felépülő nemzetbiztonsági érdeket és a közbiztonsági érdeket talán legjobban úgy ragadhatjuk meg, hogy a hozzájuk köthető eljárásokat vizsgáljuk. A közbiztonsági érdekhez számtalan igazgatási eljárási forma és az alapvetően nyílt büntetőeljárás kapcsolódik, valamint ide tartozik az állam bűnüldözési érdeke, amely a belső társadalmi és gazdasági rend, valamint a közhatalom megfelelő gyakorlását hivatott biztosítani. A nemzetbiztonsági érdeket azonban ritkábban láthatjuk észlelhető eljárás keretében, kivéve a nemzetbiztonsági ellenőrzések rendszerét. Minden más tevékenység,¹⁰ amely a nemzetbiztonsági érdek érvényesülését közvetlenül szolgálja, észrevétlenül zajlik.

Szoros az együttműködés a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok között, hiszen a tevékenységükkel szolgált közérdekek között van átfedés. Ugyanakkor sokszor nehéz megállapítani, hogy egyes konkrét ügyekben melyik érdek az előrébbvaló, melyik szervnek van elsőbbsége eljárni. Éles határvonalat nem is lehet húzni a két terület között, így általános szabályt

⁸ Vö. SABJANICS István: Gondolatok a polgári titkosszolgálatok közjogi helyzetéről. In: PÁLL Balázs (szerk.): *A Közjogi Államtudományi Kutatócsoport Publikációi III.* Budapest, Szent István Társulat, 2007. 169–219.

⁹ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 74. § (Értelmező rendelkezések).

¹⁰ Egyebek mellett: értékelés, elemzés, előrejelzések készítése, javaslatok kidolgozása, információgyűjtés nyílt vagy nem nyílt forrásból stb.

sem alkothatunk. Vagyis a nem egyértelmű esetekben irányítói döntés szükségeltetik. Szemléltető példaként szolgálhat a nemzetbiztonsági szolgálatok és egy bizonyos együttműködői kör közötti megállapodás szabályozása,¹¹ amely kizárja azokat, akik bűncselekmény elkövetésével más életét szándékosan kioltották. Ezekben az esetekben tehát a törvény *ex lege* kimondja a büntetőérdek elsőbbségét. Teszi mindezt az – Alaptörvényben is megjelenő – emberi élet abszolút védelmének, mint állami kötelezettségnek a jegyében.¹²

Amikor a biztonságról és a nemzetbiztonságról van szó, nem tekinthetünk el a nemzetközi megoldásoktól, sok esetben ezek követése – politikailag vagy akár tételes jogilag is – szinte kötelező.¹³ Ugyanakkor a modern államszervezési megfontolások, a választói érdeklődés és ezzel párhuzamosan a hazai pártpolitizálás jelentős mértékben átalakult, s ehhez járult hozzá a globalizáció, valamint a technológiai fejlődés, amelynek hatására beszűkült és rendkívül felgyorsult a világ. Az információ gyorsabban jut el az emberekhez, a globális problémák nem oldhatók meg szűk körben, amelynek egyrészt oka maga a probléma, másrészt a folyamatosan elvárt és jelen lévő – időnként támogatott – transzparencia. A partikulárisan jelentkező biztonsági kihívásoknak is van legtöbbször széles körben megjelenő hatása.¹⁴ A számos kihívás közül – e fejezet összefüggésrendszerében – négyet érdemes említeni: a terrorizmust, különösen a határon átnyúló és a nemzetbiztonságot fenyegető szervezett bűnözést, a szélsőséges csoportok megjelenését és tevékenységét, illetve a migrációt.

A vizsgált államok terrorveszélyeztetettsége eltérő jellegű, amely minden bizonnyal eltérő politikai és jogalkotói választ hív elő. Erre példa a Terrorism Act 2000, az Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001, the Criminal Justice (International Cooperation) Act 2003; the Prevention of Terrorism Act 2005; the Terrorism Act 2006, the Counter-Terrorism Act 2008; the Terrorist Asset-Freezing Act 2010; the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 and the Protection of Freedoms Act 2012 (Egyesült Királyság). Másként kell reagálni egy alacsony, ugyanakkor külföldi eredetű vagy a külföldi nemzeti érdekeltségek elleni fenyegetettséggel szemben (pl. Magyarország), illetve akkor, amikor a terrorveszély az alkotmányos berendezkedés egyfajta hozadéka,

¹¹ Nbtv. 55. § (2) bek.

¹² Alaptörvény II. cikk.

¹³ Ld. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat.

¹⁴ A biztonsági szektor ellenőrzésébe nem állami szereplők – úgy mint a civil szervezetek és a média – bevonásának kérdése még megválaszolatlan, amely egyszerre lehet megoldás és probléma is.

mint pl. az Egyesült Királyságban. Mindazonáltal az emberi jogi standardokat is be kell tartani. Mindemellett a külföldi terrorcselekményeknek is lehetnek hazai biztonsági és gazdasági következményei, emiatt az egyes államoknak részt kell venniük a terrorizmus elleni nemzetközi fellépésben, a nemzetközi terrorellenes szervezetrendszer fejlesztésében, valamint az ENSZ, az EU és a NATO vonatkozó erőfeszítéseiben. További biztonsági kihívást jelentenek a szociális és társadalmi feszültségeket kihasználó radikális csoportok, amelyek a demokratikus jogállam által biztosított szabadságjogokat használják fel arra, hogy mások alapvető jogait korlátozzák, az alkotmányos intézmények működését megzavarják, vagy antidemokratikus politikai törekvéseiket népszerűsítsék. A migráció jelentős köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat is rejt magában.

3. Nemzetbiztonság és magánszféra kapcsolatának alakulása az egyes államokban

A nemzetbiztonság és magánszféra szabályozásának vizsgálata többszintű. Egyrészt át lehet tekinteni, hogy nemzetközi szinten milyen egyezmények vonatkoznak a magánszférára, illetve egyes aspektusaira, másrészt hogy egyes nemzetközi bírói fórumok (különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága) az egyes szerződéseknek milyen jelentést tulajdonítanak a joggyakorlatban. Harmadrészt az is vizsgálatot igényel, hogy egyes államok milyen mélységben (azaz milyen jogforrási szinten) és milyen tartalommal szabályozzák a magán-élethez és részterületeihez való jogot.¹⁵

Első ránézésre a szintek szerinti vizsgálat felesleges. A magánszférát – a legtöbb emberi joghoz hasonlóan – szinte azonos módon tartalmazzák az egyes nemzetközi egyezmények és alkotmányok. Mégis hibás lenne azt a következtetést levonni, hogy ebből kifolyólag minden emberi jog azonos módon érvényesül minden országban. A jogok ugyanis nem függetlenedhetnek attól a társadalmi közegtől, amelyik alkalmazza. Az emberi jog gyakorlati megvalósulását befolyásolja az adott nép kultúrája, nyelve, szokása stb. Ezek a különbségek megnyilvánulnak mind a szabályozás szintjén mind pedig a joggyakorlatban.

¹⁵ Az alábbiakban az áttekintés a CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – TILK Péter – PETRÉTEI József – ZELLER Judit: *Magyar alkotmányjog III.* (Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007.) c könyvre és táblázataira támaszkodik.

3.1. Szabályozás – nemzetközi szint

3.1.1. Magánélet

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (EJENY) 12. cikke szerint nem lehet önkényesen beavatkozni senkinek a magánéletébe, családi ügyeibe, lakóhelye megválasztásába, levelezésébe. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) lényegében hasonló tartalommal rendelkezik a témáról a 17. cikkében. Az Emberi Jogok Európai Egyezmény (EJEE) 8. cikke szerint „mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges”. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta) a II-67. cikkében a magán- és családi élet, otthon, kapcsolattartás tiszteletben tartásáról rendelkezik.

3.1.2. Szabadsághoz és biztonsághoz való jog

A PPJNE 9–11. cikkeiben, az EJEE pedig az 5. cikkében rendelkezik a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jogról, mégpedig sokkal részletesebben, mint azt a hatályos Alkotmány teszi. Az EJEE taxatíve felsorolja a szabadságtól való megfosztás törvényes okait,¹⁶ a PPJNE pedig garanciális igény-nyel kifejti az emberi méltósággal összhangban álló bánásmód követelményét a szabadságától megfosztott személlyel szemben, valamint kizárja a bebörtönzés lehetőségét szerződéses kötelezettség elmulasztása esetén.¹⁷ Mindkét nemzetközi szerződés általánosságban, tehát nem csak a büntető eljárásban biztosítja az őrizetbe vett vagy letartóztatott személy számára az olyan eljáráshoz való jogot, melynek során őrizetbe vételének törvényességéről a bíróság rövid határidőn belül dönt, és törvénytelen őrizetbe vétele esetén szabadlábra helyezését

¹⁶ EJEE 5. cikk 1. bek. a)–f) pontok.

¹⁷ PPJNE 10–11. cikk.

rendeli el.¹⁸ Az egyezmények szólnak a tájékoztatási kötelezettségről,¹⁹ illetve rendelkeznek a törvénytelen letartóztatás vagy fogvatartás esetén adandó kártalanításról.²⁰

A Charta II-66. cikke a tartalom részletezése nélkül deklarálja a szabadsághoz és biztonsághoz való jogot, azonban a biztonság és ennek garanciái az új európai alkotmányos rend központi értékeként, visszatérően szerepel a dokumentum szövegében.

3.1.3. Tisztességes eljáráshoz való jog

A PPJNE a 2. cikkében rendelkezik a hatékony jogorvoslathoz való jogról, a 14. cikkében pedig a bírósági eljárásra vonatkozó tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványait, illetve egyes tartalmi elemeire (nyilvánosság) vonatkozó korlátozási lehetőségeket fogalmazza meg. Ez utóbbihoz hasonló megfogalmazást tartalmaz az EJENY 6 cikke az 1. szakasza is. A Charta legmodernebb felfogásban rendelkezik az eljárási jogokról, (pl. hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, a meghallgattatás joga és az anyanyelvhasználat valamennyi közhatalmat gyakorló intézmény eljárásaiban) Másrészt garantálja a megfelelő ügyintézéshez való jogot, és biztosítja továbbá a személyes adatok védelmét és az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítését, valamint az ügy ésszerű határidőn belüli elbírálásához való jogot.

3.1.4. Információs szabadság

A nemzetközi dokumentumok az információs szabadságot külön nem nevesítik, ez inkább az újabb alkotmányok szabályozási sajátja.²¹ Az EJEE 10. cikke²²

¹⁸ EJEE 5. cikk 4. bek., PPJNE 9. cikk 4. bek.

¹⁹ A letartóztatott személyt haladéktalanul/letartóztatásakor (az általa értett nyelven) tájékoztatni kell letartóztatása okairól és az ellene felhozott vádról. EJEE 5. cikk 2. bek., PPJNE 9. cikk 2. bek.

²⁰ EJEE 5. cikk 5. bek., PPJNE 9. cikk 5. bek.

²¹ Például a szlovén alkotmány 39. §-a, a svájci alkotmány 16. § (1) bekezdése. Ezek már magukban foglalják az állami szféra átláthatóságának bizonyos szintű követelményét, az információs társadalom fejlődési irányait és lehetőségeit is.

²² Ez alapján mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági

a véleménynyilvánítás szabadsága részeként biztosítja az információk megismerésének és közlésének a szabadságát. A PPJNE 19. cikke az információszabadságot szintén a véleménynyilvánítás szabadsága célja és keretei között teszi lehetővé.²³ A Charta az információk és eszmék átvételének és átadásának szabadságát a véleménynyilvánítás szabadságával együtt a szólásszabadság körében, illetve a közhatóságok beavatkozása nélkül és a határoktól függetlenül tartalmazza. A PPJNE kifejezetten nem jelent információszolgáltatási kötelezettséget, vagy az információ megszerzésére való jogot. Az EJEE, illetve a Charta szövege hasonló interpretációra ad alapot. Annak ellenére, hogy a PPJNE-ből kifejezetten nem olvasható ki az állam szerveit vagy a magánszemélyeket terhelő adatszolgáltatási kötelezettség, azt nem lehet úgy értelmezni, hogy az ilyen fajta kötelezettséget ne lehetne elismerni. A nemzetközi dokumentumok a korlátokat is a kifejezés szabadságának korlátozási lehetőségeivel együtt határozzák meg. Együttes korlátok (EJEE, PPJNE): demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság/állambiztonság, közegészség vagy a közkerölcs védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme/tiszteletben tartása. Az EJEE által megállapított korlátok: a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása. A PPJNE által megállapított korlát a közrend védelme.

szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék. Az Egyezmény meghatározza, hogy e kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.

²³ Nézetei miatt senki sem zaklatható. Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határokon való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is. E jogok gyakorlása különleges kötelezettségekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közkerölcs védelme érdekében szükségesek.

3.2. Alkotmányi szabályozások áttekintése

Előjáróban említendő, hogy a brit Human Rights Act 1998 (mely a történeti alkotmány része) értelmében a védett jogok megegyeznek az EJEE-ben megfogalmazott és e tanulmányban vizsgált alapjogokkal.²⁴

Tudjuk, hogy csak az alkotmányi szöveg áttekintése nem mond sokat annak gyakorlatáról, de itt most nem is ez a célunk. A vizsgált államok tekintetében a magánszféra és a nemzetbiztonság kapcsolata az alább tárgyalandó pontok témája.

a) A *magánszférára* vonatkozó alkotmányi szabályozás áttekintése érdekében az alábbi összefoglaló táblázat nyújthat segítséget.

	B	E	CZ	NL	D	I	IRL	FIN	GR	LT	PL	H
1. Magántitok, levéltitok, üzleti titok sérthetetlensége	X	X	X	X	X	X	–	X	X	X	X	–
2. Magánlakás sérthetetlensége	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3. Házkutatás végrehajtásának feltételei	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	–

A táblázatból kitűnik, hogy a magánszféra sérthetetlenségéhez, védelméhez való alapvető jog szabályozása széleskörű a vizsgált alkotmányszövegekben, noha Írország alaptörvénye egyelőre nem rendelkezik a levéltitok és a magántitok védelméről.

Magyarországon a korábbi Alkotmány tételesen rögzítette a magántitok védelmét, ezt az Alaptörvény szövegszerűen nem rögzíti. Ez azonban nem az alkotmányos tartalomban, hanem a szabályozási módszerben észlelhető változás: az Alaptörvény VI. cikke átfogóan a magán- és családi élet védelmét rögzíti; a magántitok védelme pedig a magánélethez való jog részeként is értelmezhető. Más a helyzet a házkutatás esetében, amelyről sem a korábbi, sem a jelenlegi alkotmányszöveg nem tesz említést. A magyar alkotmányjogi dogmatika ugyanis ezt a kérdést inkább a büntetőeljárás garanciákhöz (és így

²⁴ HRA 1. §.

a tisztességes eljáráshoz való joghoz) köti, nem vitatva a kérdés magánszférával való kapcsolatát.

b) A szabadsághoz és biztonsághoz való jogra vonatkozó szabályok az alábbiak szerint összegezhetők:

	B	E	CZ	DN	D	I	IRL	NL	G	LIT	PL	H
1.Cselekvés szabadsága	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	–
2.Személyes szabadság önkényes korlátozásának tilalma	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.Kínzás tilalma	–	X	X	–	–	X	–	–	X	X	X	X
4.Eljárási garanciák	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5.Habeas corpus	X	X	X	X	–	X	X	X	X	X	X	X

Látható, hogy a személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jog jelentőségéhez méltó széleskörű védelmet kap a vizsgált alkotmányszövegekben. Kiemelendő a spanyol, cseh, ír, litván, lengyel és görög szabályozás, hiszen ezek az államok minden felsorolt részjogosítványt alaptörvényük szövegének részévé tettek.

Magyarországon az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése általánosságban a szabadságról tesz említést, jelző nélkül; pusztán a szövegből nem lehet következtetést levonni arra vonatkozóan, hogy ez a szabadság mire terjed ki. Az alkotmánybírósági gyakorlatból és a kapcsolódó jogirodalomból az a következtetés vonható le, hogy ez a rendelkezés a személyes szabadságra vonatkozik. Ezt az értelmezést sejteti a rendszertani értelmezés is; ebben a cikkben a többi bekezdés a személyes szabadság állami megvonásának korlátairól tesz említést.

c) A tisztességes eljáráshoz való jog szabályozását az alábbi táblázat mutatja:

	B	NL	LUX	F	D	CH	A	EE	LT	LTV	PL	H
1. Bírósághoz fordulás joga	X	X		–	X			X	X	X	X	X
2. Független bíróság, tisztességes eljárás				–			X		X		X	X
3. Tv.-es bírótól elvonás tilalma	X		X	–	X		X	X			X	–
4. Nyilvánosság	X	X	X	–			X	X			X	X
5. Indokolási kötelezettség	X		X	–								X ²⁵
6. Meghallgatás joga		X		–	X						X	–
7. Jogorvoslat joga		X		–				X			X	X
8. Jogi képviselő joga		X		–					X			X
9. Nyelvhasználat joga			X	–				X				–
10. Kárfelelősség				–							X	–
11. Iratbetekintés												–
12. Különbíró-ságok tilalma	X	X	X	–			X			X	X	–

Az európai államok alkotmányait áttekintve azt a következtetést lehet levonni, hogy az alaptörvények sokszor „válogatnak” a bírósági és más hatósági eljárásra vonatkozó garanciális szabályok között, és az általuk legjelentősebbnek tartottakat deklarálják a szövegben. Leginkább a lengyel alkotmány közelíti meg valamennyi eljárási garanciának a biztosítását. Ezen kívül – a fentebb már említett okok miatt – a Charta rendelkezései számítanak mintaértékűnek.

Már korábban felhívtuk a figyelmet arra, hogy pusztán az alkotmányszövegből nem lehet az alapjogi berendezkedés tartalmára következtetni. Ebben a kérdésben ez különösen is igaz. Mint a táblázatból látható, az egyes államok esetében komoly szórást mutat, hogy mely garanciákat rögzítik alkotmányos szinten és melyeket nem. Nem juthatunk ugyanakkor arra a következtetésre, hogy a hiányzó garanciák az adott államban nem, vagy nem alkotmányos szinten érvényesülnek.

²⁵ A döntések indokolásának kötelezettségét csak a hatósági határozatok esetében írja elő az Alaptörvény.

Gyakorlatilag mindegyik vizsgált állam elismeri valamennyi garanciát, viszont több állam ezeket a tisztességes eljáráshoz való jogból „olvasztja ki”, részjogosítványának tekinti. Ezért az egyes elemek külön megjelenítése nem a garancia elismerését, hanem külön hangsúlyozását, kiemelését jelenti.

d) Az információszabadság megfogalmazását az alábbi táblázat szemlélteti:

	B	E	CZ	M	D	I	IRL	FIN	LV	LT	PL	H
1.Közérdekű információk megismerése	X	X	X	X	X	–	X	X	X	X	X	X
2.Közérdekű információk terjesztése	–	X	X	X	X	–	–	–	X	X	X	X

Kiemelendő a Cseh Köztársaság, a Német Szövetségi Köztársaság, a Litván és a Lengyel Köztársaság alkotmánya, amelyek teljes mértékű védelemben részesítik a tárgyalat alapjogot, szemben az Olasz Köztársasággal, amelynek alaptörvénye nem tartalmaz ilyen rendelkezést. Ebben az esetben is a kérdés csupán az, hogy az adott alkotmány a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az információszabadság vagy a véleménynyilvánítási szabadság részének tekinti-e.

3.3. A terrorizmusellenes intézkedések alapjogokat érintő tapasztalatainak összegzése

A terrorizmus elleni harcban az egyik legveszélyeztetettebb jog az élethez való jog, mivel több állam lehetővé teszi a célzott emberölést (targeted killing), ahelyett, hogy a terroristagyanús személyt letartóztassa, és bíróság elé állítsa.²⁶ Az Emberi Jogi Bizottság rámutatott, hogy ez a módszer elrettentésként vagy büntetésként nem alkalmazható, és minden esetben messzemenően figyelembe kell venni az arányosság elvét. Mindebből az olvasható ki, hogy célzott emberölésre csak a terrorcselekmény közvetlen megakadályozása esetén van lehetőség.

Más esetkör a halálos lövés (shoot-to-kill) problematikája, amikor a jellemzően rendőri löfegyverhasználat a célszemély halálát eredményezi, de nem kifejezetten arra irányul. Az arra feljogosított szervek löfegyverhasználatát minden nemzeti alkotmány és nemzetközi emberi jogi dokumentum elismeri.

²⁶ Összefoglaló 30.

Ugyanakkor erre is csak legvégső esetben, megbízható információk alapján és eljárási garanciák mellett van lehetőség.

Az emberi jogok tekintetében evidencia, hogy a kínzás tilalma abszolút jog, amely alól nem lehet kivételt tenni. A terrorizmussal szembeni közdelem során ugyanakkor nagy a kísértés, hogy a gyanúsítottól kínzással, embertelen bánásmóddal szerezzenek olyan információt, amelyet másképp nem vagy nem időben lehet megszerezni. Az EJEE 3. cikke azonban korlátozhatatlanul tiltja a kínzás és embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód tilalmát, még olyan súlyos körülmények között is, mint amilyen a terrorizmus elleni harc és a szervezett bűnözés.²⁷ A kínzás kétségtelenül az emberi méltósághoz való jogból fakad.²⁸ Az EJEB gyakorlatában a kínzás a legsúlyosabb bánásmód, és az mindig megvalósítja az emberi méltóság sérelmét, mivel feltételezi az áldozat kiszolgáltatottságát. Az emberi méltósághoz való jog azonban egyetlen alapjoggal szemben sem mérlegelhető, akkor sem, ha a méltóság méltósággal ütközik. Az EJEB beépítette a joggyakorlatába az ENSZ egyezmény kínzás fogalmát,²⁹ és a konkrét ügyekben azt vizsgálja, hogy a panaszos által átélt szenvedés az eset összes körülménye alapján az egyezményben rögzített éles testi vagy lelki fájdalmat vagy szenvedést okozott-e.³⁰

A kínzás tilalmával összefüggő kérdés, hogy kiadatásra, kiutasításra sem kerülhet sor, ha ezzel az érintett személy kínzásnak van kitéve. Ezzel kapcsolatban az államnak *ultra vires* felelőssége van,³¹ nem csak a saját területén, saját közhatalmi szervei által elkövetett cselekményekért felel, hanem azokért is, amelyekhez saját magatartásával hozzájárult.

A terrorizmus elleni harc egyik jellemző eszköze a profilkészítés. Ez megengedett nyomozati eszköz és a jogérvényesítés komoly hasznára válhat. Ugyanakkor diszkriminációhoz vezethet: pusztán származása, etnikai hovatartozása miatt válik valaki gyanússá.³² Mindez különösen is súlyos, ha a pusztán a profilkészítés eredményéhez kapcsol a szabályozás joghatásokat, minden további vizsgálat nélkül.

²⁷ Selmouni v. France [GC], no. 25803/94, § 95, ECHR 1999-V.

²⁸ A kapcsolatot ld. ZAKARIÁS Kinga: Emberi méltóság. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia. Kézirat.*

²⁹ Az ENSZ az 1984. évi nemzetközi egyezményben a kínzás megállapíthatóságához az éles testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés kiváltását (objektív tényállási elem) követeli meg a szándékosság és célzat (szubjektív tényállási elem), valamint az államnak betudhatóság mellett.

³⁰ Selmouni v. France, no. 25803/94, § 100–101, ECHR 1999-V.; Aksoy v. Turkey, no. 21987/93, § 64, ECHR 1996-VI.

³¹ Összefoglaló 36.

³² Összefoglaló 37.

A tisztességes eljáráshoz való jog szintén abszolút jog, amelynek arányos korlátozása fogalmilag kizárt.³³ Nincs akadálya annak, hogy az államok egyes terrorizmussal összefüggő esetekkel kapcsolatban speciális eljárási rendet hozzanak létre, azonban ezeknek az eljárásoknak is meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jogból származó garanciális követelményeknek.

A magánszférával kapcsolatban – mint ahogy az a kötet több más tanulmányában megjelenik – több államban tendenciaszerűen erősödnek a megfigyelések és az ellenőrzések (biometrikus azonosító, belépés szigorítása a határállomásokon, lehallgatások stb.). Mindez általánosságban a magánszféra visszaszorulását eredményezi, továbbá felveti annak a kérdését, hogy az így szerzett információk – akár felhasználják, akár nem – mi a további sorsa. Ilyen esetekben azon a formai követelményen túl, hogy minden egyes magánszférát érintő intézkedésnek törvényen kell alapulnia, tartalmi követelmény, hogy a szabályozás nem lehet *igazságtalan, kiszámíthatatlan és ésszerűtlen*.³⁴ Az ilyen esetekben továbbá megfelelő garanciákat kell biztosítani a visszaélések elkerülése érdekében.

Az alapjogok és a biztonság kapcsolatát érintő szabályozással kapcsolatban is evidencia, hogy a jogkorlátozó intézkedéseknek törvényen kell alapulnia, formailag csak akkor lehet valamely intézkedés megfelelő, ha normatív alapja van. Nincs ez másképp a terrorizmussal szembeni küzdelem esetében sem. Gyakorlati probléma ugyanakkor, hogy a terrorizmusnak általánosan elfogadott jogszabályi definíciója sincs, így csak nehezen lehet normatív alapot teremteni a különleges intézkedésnek.

A terrorizmus elleni harc, és így a nemzet biztonságának a védelme is érinti a véleménynyilvánítás szabadságát, az egyesülési jogot, a személyes szabadságot és a gazdasági-szociális jogokat is. Nyilvánvalóan ezekben az esetekben is szükséges a szabadság és a biztonság közti egyensúly megtalálása.

3.4. A jogszabályi környezet változásai az egyes államokban

E pontban azt vizsgáljuk, hogy egyes, a vizsgált téma szempontjából fontosnak tartott országokban a nemzetközi kihívások milyen változásokhoz vezettek a szabályozásban.³⁵

³³ Ezzel kapcsolatban a magyar alapjogi követelményeket a 11/1992. (III. 5.) AB határozat tartalmazza.

³⁴ Összefoglaló 45.

³⁵ A különleges jogrendre vonatkozó szabályokat a kötet tematikusan is tartalmazza, e helyen csupán egyes országok szabályozásának alakulását vizsgáljuk, és csupán a nemzetbiztonság aspektusában.

3.4.1. Egyesült Királyság és harc a terrorizmus ellen

Az Észak-Írországból tapasztalt terrorista erőszak hatására az Egyesült Királyság elfogadta a *terrorizmus megelőzését célzó ideiglenes rendelkezésekről szóló 1984. évi törvényt*. Ez megengedte az elfogatóparancs nélküli letartóztatást arra az esetre, ha az adott személy terrorizmussal kapcsolatos bűncselekmények elkövetésével vagy előkészületével gyanúsítható. E szabályozás szükségességét az teremtetten meg, hogy a 1974 óta a terrorizmussal szembeni harc megkövetelte a letartóztatás és őrizetben tartás meghosszabbítását lehetővé tevő jogköröket. Az Egyesült Királyság emiatt az EJEB 15. cikk szerint kért derogációt, amit azonban 1984 augusztusában visszavont. Számos ügy került ez időben az EJEB elé. Ezek közül kiemelkedett a *Brogan és mások kontra Egyesült Királyság* ügy,³⁶ amelyben az EJEB elmarasztalta az Egyesült Királyságot, mert az megsértette az 5. cikket, mert nem állította haladéktalanul bíróság elé a panaszost 1984 szeptemberében és októberében. A kérelmezők arra hivatkoztak, hogy az 5. cikk (3) bekezdése ellenére nem állították őket haladéktalanul bíróság elé, ráadásul a sérelemmel szemben nem volt jogorvoslati lehetőségük és kártérítést sem követelhettek. Az EJEB döntésében rámutatott: „...a jelen eljárásban nem merült fel annak mérlegelése, hogy az Egyesült Királyság az Egyezmény szerinti kötelezettségeitől eltérhet-e a 15. cikk értelmében egy észak-írországi terrorcselekmény okán. Az ügy vizsgálata során azt kellett alapul venni, hogy az Egyezmény azon cikkei, amelyekre vonatkozóan panaszt nyújtottak be, maradéktalanul alkalmazhatók maradtak. Ez azonban nem zárja ki, hogy az ügy háttérének körülményeit megfelelően figyelembe vegyék. Az 5. cikk értelmében a Bíróság feladata volt meghatározni a körülmények jelentőségét és megítélni, hogy a jelen ügyben hozott mérlegelés megfelel-e az érintett cikk vonatkozó rendelkezéseinek, figyelembe véve azok kifejezett megfogalmazását és annak teljes, átfogó tárgyát és célját. A Bíróság megállapította, hogy megsértették az Egyezmény 5. cikkének 3. §-át, azzal, hogy úgy tekintették, hogy egy négy nap, hat órás vagy még hosszabb időtartam eleget tesz a *gyorsaság* követelményének.”³⁷

³⁶ Brogan and Others v. the United Kingdom judgment of 29 November 1988.

³⁷ Ld. pl. http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf 11. o.

JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET VÁLTOZÁSA: KIHÍVÁSOKRA ADOTT VÁLASZOK

David Anderson összegzésében olvashatók azok a főbb szabályok és változásaik, amely vázolják az Egyesült Királyság nemzetbiztonsággal kapcsolatos jogalkotását. Az Egyesült Királyságban számos – nemzetbiztonsággal összefüggő – főként a terrorizmus elleni harccal foglalkozó *törvény* született.³⁸

Számos speciális *bűncselekménytípus* határozta meg, és olyan magatartásokat is kriminalizálnak, amelyek egy jogellenes magatartást előznek meg, de nem minősülnek kísérletnek vagy felbujtásnak. Annak, akinek olyan információ van a birtokában, amelyről tudja vagy feltételezi, hogy terrorcselekményt tud megelőzni, vagy amely alkalmas terrorista elfogására, azt a rendőrségen jelentenie kell. Ez a törvényi kötelezettség megszegése miatt lehetett elítélni a 2005-ös londoni robbantók családtagjait és a bűntársait, illetve a glasgow-i repülőtér egyik robbantóját. Hasonlóan az észak írországi szabályozáshoz, a tiltott szervezetben való pusztasági tagság is büntetendő lett függetlenül attól, hogy az érintett ténylegesen támogatott-e valamilyen terrorcselekményt. A Terrorism Act 2006 minden terrorista cselekménnyel összefüggő előkészületet és a terrorizmusnak bármifajta nyomtatott formában vagy az interneten publicitást adó cselekményt (pl. terrorcselekmény elkövetésének támogatását szolgáló nyilatkozat vagy ilyen közlemények közzététele) büntetni rendelt. Az is bűncselekménynek minősül, ha valaki olyan helyen tartózkodik, amelyről tudja, hogy terroristák kiképzésére használják, függetlenül attól, hogy ténylegesen mit csinált azon a helyen.

A *Terrorism Act 2000* lehetőséget adott arra, hogy a hatóság meghatározott területeken vagy a vasúthálózaton bárkit megállítson és nála olyan dolgot keressen (stop and search powers), amelyet terrorcselekmény elkövetésére lehet felhasználni. Ezt a szabályt azonban már hatályon kívül helyezték, és az ilyen akcióra csak szokatlan körülmények közepette kerülhet sor, és Észak-Írországon kívül még nem alkalmazták. A hatályban lévő szabály szerint a feltartóztatás és a vizsgálat megmaradt, és ha szükséges a kikötőben és a repülőtéren tartózkodó utasokat őrizetbe is lehet venni. Mindehhez nem szükséges fennállnia bűncselekmény elkövetése gyanújának. Ennek a törvényalkotói célja az, hogy meghatározzák valakiről, terrorista-e vagy sem. A gyakorlatban pedig hozzá tud járulni ahhoz, hogy minél több információ álljon rendelkezésre a terrorfe-

³⁸ David ANDERSON Q.C: *Shielding the Compass: how to Fight Terrorism without Defeating the Law*. <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/SHIELDING-THE-COMPASS1.pdf> 6–9.; <http://www.statewatch.org/analyses/no-160-uk-tpims.pdf>, <http://www.statewatch.org/analyses/no-135-uk-ct-powers.pdf>

nyezetettségről. Letartóztatást pedig a nyomozás lezárását megelőzően is lehet fogantatosítani. A Terrorism Act 2000 alapján a letartóztatáshoz ésszerű gyanú (reasonable suspicion), terrorcselekmény előkészülete vagy arra való felbujtás szükséges, de konkrét terrorcselekmény megvalósulása nem követelmény. Ha a bíróság az ilyen letartóztatással egyetért, akkor a rendőrségnek több idő áll rendelkezésére a kihallgatásra. Az idők folyamán ezt az intervallumot is csökkentették: a korábbi maximum 28 nap helyett 2011 óta 14 napig élhet ezzel a lehetőséggel a rendőrség.

Az *EJEB* 2010 januárjában a stop and search powers-t az *EJEE* 8. cikkébe ütközőnek mondta ki a magánélet védelmével összefüggésben. A döntés kifogásolta továbbá azt az eljárási rendet is, amellyel e hatáskört gyakorolni lehetett: sem a parlament, sem a bíróságok nem nyújtottak megfelelő ellensúlyt a rendőrségi visszaélésekkel szemben, és a rendőröknek túl sok diszkrecionális joguk volt abban a tekintetben, hogy eldöntsék, kit állítsanak meg és ellenőrizzenek.³⁹

Megelőzés a célja az egyik legerőteljesebb brit anti-terrorista eszköztárnak: az olyan személyek fogvatartásának, akiről feltételezik vagy tudják, hogy terroristák, de sem nem utasíthatóak ki az Egyesült Királyságból, sem nem folytatható le a bírósági eljárás ellenük. Ennek az első, 21. századi példája volt az az eset (*A v. UK ügy*), amely az *EJEE* 15. cikkében jelzett derogáció alkalmazásához is vezetett. A törvény előírta, hogy a nem brit állampolgárokat, akiket terrorizmussal gyanúsítanak, határozatlan időtartalmú őrizetben lehet tartani, ha a kiutasítás eredményeként fennállt a kínzás veszélye.⁴⁰ 2004 decemberében a Lordok Háza a szabályt a Human Rights Act-tel összeegyeztethetetlennek tartotta, majd az *EJEB* is megállapította az *EJEE* megsértését.⁴¹ Az ezt követő szabályozás az ellenőrzési rendelkezések (control orders) rendszere volt, amit a *Prevention of Terrorism Act 2005* vezetett be. Ez kevésbé extrém, de alkalmazását tekintve potenciálisan tágabb, mint a megelőző szabályozás, ami miatt sok kritika is éri. 2005 és 2011 között 52 ilyen rendelkezést bocsátottak ki olyanokkal szemben, akiket terrorizmussal összefüggő cselekmények elkövetésével gyanúsítottak, és a közre veszélyesnek ítélték. Ezeket a személyeket nem börtönözték be, mint a korábbi szabályozási rezsimben, hanem azt követelték meg tőlük, hogy a belügyminisztérium által kijelölt helyen tartózkodjanak. Ezen túl, megjelölték őket, speciális kijárási tilalom vonatkozott rájuk, és jelentéstételi kötelezettség alá estek. A kezdetekben az érintettek mind külföldi

³⁹ Case of Gillan and Quinton v. The United Kingdom (Application no. 4158/05), 1.

⁴⁰ A hatóságok 15 embert tartottak fogva a Belmarsh börtönben.

⁴¹ A v SSHD [2004] UKHL 56; A v. UK, 19 February 2009.

állampolgárok voltak, ami az idővel változott, így a hangsúly átkerült a kiutasíthatatlanságról a tárgyalás alá nem vonhatóság kérdéskörére. A legutolsó ilyen ellenőrzés alá eső személyek britek voltak, akik vagy beismerő vallomást tettek, vagy megfelelő bizonyítékok hiányában sosem került sor a tárgyalásukra.

Bár az ellenőrzési rendelkezések a végrehajtó hatalom eszközei voltak (a belügyminiszter adta ki őket), azok előzetes bírói jóváhagyáshoz, illetve a legfelső bíróság általi – félig automatizmuson alapuló – utólagos felülvizsgálathoz voltak kötve. A legtöbb esetben a bíróságok fenntartották mind az ellenőrzési rendelkezéseket és azok egyénre szabott részletszabályait. *2012-től* az ellenőrzési rendelkezéseket *felváltotta* a kevésbé terhes terrorizmust megelőző és nyomozati eszköz (Terrorism Prevention and Investigation Measures; TPIMs).⁴²

Az említett *végrehajtó hatalmi eszközök törekedtek* semlegesíteni az egyéneket fenyegető veszélyeket azoktól, akikkel szemben nem lehetett eljárást indítani, de akik ennek ellenére terrorveszélyt jelentettek. Ebből a szempontból ezek az eszközök sikeresek voltak: az ellenőrzött személyek közül egyikről sem derült ki, hogy terrorcselekmény elkövetésével került volna kapcsolatba annak ellenére, hogy mind a belügyminisztérium, mind az ügyükkel foglalkozó bíróságok véleménye szerint is veszélyesek voltak.

Mindezek ugyanakkor válaszok is voltak arra a problémára, hogy olyan információkra kell adott esetben alapozni, amelyeket nem lehet feltárni a nyilvános bírósági eljárásban. Ilyenek például az ügynökök, akiknek az álcáját fenn kell tartani és a személyes biztonságát garantálni kell, a külföldi titkosszolgálatok, akik aggódnak amiatt, hogy az általuk adott információt mire használják fel, a technikai megfigyelések eredményei, a telefonlehallgatások eredményei, amelyek büntető ügyekben Egyesült Királyságban nem fogadhatóak el. Néhány ellenőrzött személyt a bírósági eljárását követően elengedtek, mivel a bűnösségüket megalapozó információt nem lehetett velük vagy a laikus elemeket is tartalmazó esküdszékkal megosztani. Mások esetében, éppen emiatt nem is tűztek ki tárgyalást.

Az *EJEB* szerint a terrorcselekmények speciális bűncselekmény kategóriát jelölnek. Elismerték, hogy az emberi életek kioltása és az emberi szenvedés inherens kockázata miatt a rendőrség feladata, hogy a lehető legsürgősebben az ellenőrizze az információt, ideértve a titkos forrásból származót is, és az is, hogy úgy tartóztasson le gyanúsítottakat, hogy az azt megalapozó hiteles,

⁴² Erről bővebben ld. pl. <https://www.gov.uk/government/collections/terrorism-prevention-and-investigation-measures-act>

de fel nem tárható információt a gyanúsítottal megossza, vagy a bíróságon bemutassa.⁴³

Az ellenőrzési rendelkezések és mostanság a TPIM-ek alkalmazásával ezek a nehézségek megszűnni látszanak. A legfelső bíróság, ameddig lehetséges, nyílt tárgyaláson tartja a felülvizsgálatot, és hallgatja meg a jogorvoslati kérelmeket. Ha azonban nemzetbiztonságot érintő bizonyíték – ami általában az ügy érdemét jelenti – van az ellenőrzött személlyel szemben, akkor a bizonyítékra való hivatkozás érdekében zárt tárgyalást rendelnek el, amelyről az ellenőrzött személy ki van zárva. Az érdekeit nemzetbiztonsági szempontból ellenőrzött ügyvéd védi, aki a bizonyítékokat így megismerheti, de arról nem konzultálhat az ügyfelével, így arra vonatkozó instrukciókat sem kaphat.

A TPIM-et többen kritizálják,⁴⁴ és reformokat javasolnak mind az egyéni alkalmazását, mivel a büntetőjog területén kívül kezeli a terrorizmussal összefüggő ügyeket, ami az alapjogok sérelmével jár, mind az alkotmányos ellenőrzést tekintve. Ezt az eszközt csak időlegesen tartják alkalmazhatónak, és az a véleményük, hogy azt a nyomozás és a megfigyelés megfelelő stratégiáinak kell váltania.

A ÉS MÁSOK V EGYESÜLT KIRÁLYSÁG ÜGY

A 2001. szeptemberi 11-i terrortámadások okán az Egyesült Királyság a „nemzet létét fenyegető szükséghelyzet” miatt megalkotta az *Anti-Terrorism, Crime and Security Act*-et (2001).⁴⁵ A törvény felhatalmazást biztosít arra, hogy az illetékes miniszter által „gyaníthatóan nemzetközi terroristának” tekintett külföldieket fogvatartsák, amennyiben időlegesen nem utasíthatóak ki az Egyesült Királyságból, illetve nemzetbiztonsági kockázatot jelentenek, a fent említett gyanú pedig kellően megalapozott. Ezzel összefüggésben derogációt kértek. A derogáció azonban egy még meg nem történt cselekménynek, a terrorfenyegetettségnek és a nemzetbiztonságnak az együttes alkalmazására alapult. E megközelítés eltér a korábbitól, amikor a fenyegetettséget a tényleges IRA

⁴³ Sher v United Kingdom (no. 52101/11), judgment of 20 October 2015, para 149.

⁴⁴ Ben MIDDLETON: Terrorism Prevention and Investigation Measures: Constitutional Evolution, Not Revolution? *The Journal of Criminal Law*, Vol 77., Issue 6., 2013.; Clive WALKER – Alexander HORNE: The Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011: One Thing but Not Much the Other? *Criminal Law Review*, 2012. <http://www.statewatch.org/analyses/no-160-uk-tpims.pdf>

⁴⁵ Az eseteírást ld. A and Others v. UK Application no. 3455/05, Judgment, 19 February 2009.

cselekmények jelentették, amelyek összehasonlítva a 2001-ben színre lépő Al Qaeda-val valóban hatással volt a brit nemzetre és népre.⁴⁶

Az Anti-Terrorism, Crime and Security Act hatályba lépése után 11 magánszemélyt⁴⁷ „gyaníthatóan nemzetközi terroristaként” minősítettek, őket elfogták, és fogva tartották (2001 decembere és 2003 októbere között).⁴⁸ A nemzeti jog értelmében az ilyen személyként történő minősítés félévente kötelező felülvizsgálat tárgyát képezi, amelyet a Special Immigration Appeals Commission (SIAC) végez el. Az érintettek fellebbezést nyújtottak be a SIAC-hoz a minősítéssel szemben. A SIAC az ilyen esetekre kialakított különleges eljárást folytatott le: a fogvatartottak és jogi képviselőik közvetlenül hozzáférhettek a „nyitott anyagokhoz”, megjegyzést fűzhetek hozzájuk, a nemzetbiztonsági okból hozzá nem férhető anyagokhoz azonban egy, a Solicitor General által az érdekükben kinevezett, „különleges ügyvéd”, zárt meghallgatáson férhetett csak hozzá, tehetett észrevételeket a fogvatartott érdekében mind az anyag tartalmára, mint annak megbízhatóságára nézve. A SIAC 2002. július 30-án fenntartotta az illetékes miniszter döntését a minősítés kérdésében, jöllehet megállapította, hogy a jogi szabályozás diszkriminatív, és az EJEE-be ütköző, mivel kizárólag külföldiekre alkalmazandó.

Az érintettek vitatták az intézkedés (tkp. az alapjog-korlátozás) alkotmányosságát is, és az ügy a Lordok Háza elé került. A Lordok Háza megállapította, hogy a nemzet létét fenyegető sürgősségi helyzet ténylegesen fennállt, a fogvatartást azonban aránytalannak tartotta, így rögzítette, hogy a 2001-es terrortámadásokkal összefüggésben – bizonyítékok alapján – brit állampolgárok is érintettek voltak, így a szabályozás alanyi körének külföldiekre történő korlátozása diszkriminatív és igazságtalan. A Lordok Háza kinyilvánította a rendelkezésnek a Human Rights Act-el való összeférhetetlen voltát, és hatályon kívül helyezte a fogvatartási utasítást. Az ügyben érintett jogszabályokat végül a Parlament helyezte hatályon kívül 2005-ben.

Az érintett 11 magánszemély jogi képviselőik útján az EJEB-hez fordult az EJEE több cikkének (vélt) sérelme miatt: a 3. cikk (kínzás tilalma) és az 5. cikk (1), (4), (5) bekezdései sérelmére hivatkozva (szabadsághoz és biztonsághoz való jog).

⁴⁶ Vö. SHEERAN i. m. 543.

⁴⁷ Köztük 6 algériai, 1 francia, 1 marokkói, 1 tunéziai, 1 jordániai, valamint egy jordániai palesztin menekülttáborban született hontalan.

⁴⁸ A francia és a marokkói felperesek az ország elhagyását választották néhány nap fogvatartást követően, további 3 felperest mentális egészségükre hivatkozva erre szakosított fogvatartási intézménybe, egyiküket pedig speciális feltételekkel házi őrizetbe helyezték.

Az EJEB az *A. and Others v. UK* ügyben megállapította, hogy a korlátozás kizárólag külföldiekre érvényes volta okán, minthogy nem bevándorlási, hanem nemzetbiztonsági esetről van szó, – igazodva a Lordok Háza és a SIAC megállapításaihoz – aránytalan, nem igazolható (nincs kellő bizonyíték) és diszkriminatív, így megvalósítja az 5. cikk (1) sérelmét. Egyebekben a derogáció jogalapját – hivatkozva a Lordok Háza érveire: a nemzet fizikai biztonsága veszélyeztetése – elfogadta. Az 5. cikk (4) bekezdés sérelmével összefüggésben az EJEB a különböző felperesekre nézve eltérő megállapításra jutott. Rögzítette, hogy a SIAC egy független bíróság, amelynek lehetőségében áll valamennyi bizonyítékot vizsgálni, egyúttal az is, hogy a terhelteknek biztosítsa a hozzáférhető bizonyítékokba történő betekintés jogát. Az EJEB az egyes esetekben külön mérlegelte a nemzetbiztonsági érdek (az anyagok titkosítása) és a betekintéshez, a megismeréshez fűződő jog korlátozásának arányos és szükséges voltát. A négy algériai és a jordán felperes ügyével kapcsolatban nem állapította meg a (4) bek. sérelmét, hiszen az ott felmerült bizonyítékok megismerhetőek, kellően részletesek, és a fogvatartás jogalapját megalapozóak voltak (így: bizonyítottan nemzetközi terroristákkal kapcsolatos dokumentumok birtoklása, a velük való találkozásról szóló, helyet és időpontot is tartalmazó bizonyíték, telekommunikációs eszközök beszerzése ezzel összefüggésben). Nem így a hontalan, és egy másik algériai felperes ügyében, ahol a terrrorszervezetek finanszírozásával összefüggésben felmerült bizonyítékok nem álltak kellő összefüggésben a fogvatartás jogalapjával, így megvalósult az említett (4) bekezdés sérelme. A tunéziai és a további algériai felperesek ügyében pedig, – minthogy őket terrrorszervezetben való részvétel (tagság) miatt tartották fogva –, a rendelkezésre álló bizonyítékok, amelyek megalapozták a fogvatartást, túlnyomórészt a hozzá nem férhető, zárt bizonyítékok köréből valóak voltak, az EJEB úgy találta tehát, hogy a felperesek nem voltak abban a pozícióban, hogy az ezekben foglalt állításokat hatékonyan tudják vitatni, ezáltal a (4) bekezdésben foglalt joguk sérült. A felperesek kártalanításhoz való jogának sérelmét – a marokkói és a francia felperes kivételével – hasonlóképp megállapította, minthogy fentiek okán a sértetteknek nem volt lehetőségük a nemzeti hatóságok előtt fenti jogaik sérelme okán kártalanításért folyamodni.

3.4.2. Lengyel törekvések a terror ellen titkos információgyűjtéssel és más szervezetekkel való együttműködéssel⁴⁹

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2014-ES DÖNTÉSE A TITKOS MEGFIGYELÉSEKRŐL

Az Alkotmánytanács a K 23/11. döntésében kifogásolta az 1990-es rendőrségi törvénynek a titkos megfigyelésre vonatkozó rendelkezéseit. Az Alkotmánytanács a határozatában számos elvek fektetett le, amelyeknek a törvénynek meg kell felelnie. A jogalkotónak körül kell írnia a titkos információgyűjtés célját és a feljogosított szervet, a bűncselekményt, amely esetében ehhez az eszközhöz fordulhatnak. Biztosnak kell lennie annak is, hogy ezek a rögzített cselekménynek elég súlyosak ahhoz, hogy a megfigyelést a titkos információgyűjtéssel valósítsák meg. Törvényben kell azt is rendezni, hogy mekkora a megfigyelés maximális ideje, és azt milyen technikai eszközökkel végezhetik. Szabályozni kell az engedélyezés eljárását és meg kell teremteni a független hatósági kontrollt, elő kell írni a nem használható információk megsemmisítését. Meg kell határozni továbbá a jogszerűtlenül szervezett adatgyűjtéssel szembeni garanciákat és a megfigyelő szervek statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségét. Kötelezővé kell tenni a megfigyelt személy tájékoztatását a megfigyelést követően, és jogot kell neki biztosítani az eljárás bírósági felülvizsgálatára. Eltérő szabályokat kell kidolgozni a rendőrség és a titkosszolgálatok általi, illetve a lengyel és nem lengyel állampolgárokra vonatkozó megfigyelésekre. Mindebből az következik, hogy a korábbi szabályozás mindezekben a hiányosságokban szenvedett. A jogi vákuum elkerülése érdekében az Alkotmánytanács az új szabályozás elfogadására határidőt is szabott.

A 2016 JANUÁRI MÓDOSÍTÁS

A lengyel rendőrségi és egyéb törvényekre vonatkozó módosítás (elfogadva 2016. január 15) a lengyel Alkotmánytanács fentebb ismertetett döntésére adott jogalkotói válaszként került elfogadásra. A 2016. évi módosítást a Velencei

⁴⁹ ACT of 10 June 2016 on anti-terrorist activities and on the amendments to other acts, <http://www.legislationline.org/documents/id/20030>, <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Poland-Anti-Terror-Law-Brief.pdf> 2–3.; Ld. Agnieszka BIEN-KACALA et al: *Collision between privacy and national security issues. Polish perspective* (a kutatás háttér-dokumentációjának részét képező kézirat).

Bizottság véleményezte 2016 júniusában,⁵⁰ és megállapította, hogy a Szejm az Alkotmánytanács számos alkotmányos követelményekre vonatkozó megállapítását figyelembe vette. Ugyanakkor a törvény továbbra is több fogyatékoságban szenved. Nem alkalmas arra, hogy megakadályozza a titkos információgyűjtés szükségesnél kiterjedtebb alkalmazását, és a magánszférába való illetéktelen beavatkozást. A bíróságok ugyanis, hosszú bűncselekménylista alapján, 3 hónapig engedélyezhetik a titkos megfigyelést, de azt kiterjeszthetik 18 hónapra is. E döntésük meghozatalában nincsenek az arányosság követelményéhez kötve. A metaadathoz, amely néha a tartalomnál is többet árul el, a rendőrség közvetlenül, bírósági határozat nélkül is hozzáférhet, és e tevékenység felett nincsen ellenőrzés. A szakmai titoktartással védett információkat is meg lehet szerezni, ugyanis pl. a jogi képviselők kommunikációja nem képez a megfigyelés alól kivételt.⁵¹

A TERRORIZMUS ELLENI TÖRVÉNY

A lengyel terrorizmus ellenes törvény – amit 2016. június 10-én fogadtak el, és amely rendelkezései nem arattak egyöntetű elfogadást, főleg a civil társadalom részéről – az alábbi szabályokat tartalmazza.

Külföldi állampolgárok, nem lengyelek terroristagyanúsnak minősülnek, és mint ilyenek – pusztán a nem-lengyelségük okán – kiterjedt megfigyelés és lehallgatás alá vonhatók bírósági határozat nélkül, és bármikor ujjlenyomat vehető tőlük. Ez azonban egyrészt diszkriminatív, másrészt táptalaja az idegengyűlölet erősödésének, illetve nem óv meg attól, hogy ilyen intézkedéseket foganato-sítsanak adott személyről, akiről „nem látszik”, hogy lengyel. A letartóztatás-hoz elegendő az ésszerű gyanú, vagyis annak valószínűsége, hogy az egyén terrorcselekményt fog elkövetni vagy követett el. 14 napig lehet fogva tartani valakit, és a bírósági felülvizsgálat csak azt követően kezdődik, holott korábban arra órákon belül sor került. A letartóztatás törvényességét vizsgáló eljárásban titkos információk is felhasználhatóak. A végrehajtó hatalomnak (pontosabban a rendvédelmi szerveknek) adott széles diszkrecionális jogkör a gyülekezési jog gyakorlásának erőteljesebb korlátozásához vagy feloszlatáshoz vezethet, vagy a határok lezárását eredményezheti, mivel a rendvédelmi szerv felléphet minden olyan esetekben, amikor felmerül a gyanú, hogy terrorcselekmény következ-

⁵⁰ Opinion 839/2016.

⁵¹ I.d. pl. Poland Dismantling Rule of Law? Amnesty International Submission for the un Universal Periodic Review – 27th Session of the UPR Working Group, April/May 2017. <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3750692016ENGLISH.PDF> 7.

het be. Az új szabályozás szélesebb lehetőséget ad a motozásra, és bizonyos esetekben a gyanúsított halálát eredményező intézkedést is engedélyez (shoot to kill). A jogszabály a veszély négy fokozatát különbözteti meg, és kimondja, hogy a harmadik és a negyedik fokozat kihirdetése esetében a belügyminiszter betilthatja a rendezvény tartását (gyülekezési jog gyakorlását). Nincsen azonban törvényben rögzített intézményesített eljárás vagy szükségesség a veszély adott fokozata kihirdetésének indoklására. Az államban jelen lévő mintegy 30 000 paramilitáris szervezetben lévő egyént a törvény a rendvédelem körébe tereli abban az esetben, amikor a rendvédelmi szervek nem képesek kezelni a terrorhelyzeteket. Ezeknek az újonnan alkalmazottaknak is, mint ahogyan a rendőrség, a hadsereg és a titkosszolgálatok tagjainak is kiterjedtebb lehetősége és könnyebb hozzáférhetősége lesz az új törvény alapján arra, hogy egyénekről adatokat szerezzenek. Hozzáférhetnek a társadalombiztosítási adatbázisokhoz, a helyi közüzemi szolgáltatók adatbázisaihoz, a fizetési információkhoz, a gyermekekre vonatkozó információkhoz, ideértve az oktatásukat is. Az ilyen adatgyűjtési tevékenység felett nincsen semmilyen kontrol. Az információs szabadság is egyre növekvő korlátozás alá esik, mivel a törvény lehetővé teszi a kormánynak, hogy bizonyos esetben blokkolja a weboldalakhoz való hozzáférést, a feltöltő kártyás (és így konkrét személyhez nem köthető) telefonokhoz való hozzáférést a törvény megtiltja, és az egyének a társadalombiztosítási számuk megadásával vásárolhatnak csak telefont. Ezt a szabályt a terroristák minden bizonnyal hamar ki tudják játszani hamis adatok megadásával, de pl. az újságíróknak a dolga nehezebb lesz az anonim forrásból származó információk beszerzésékor.

A TITKOS CIA BÖRTÖNÖK

Lengyelország 2002 és 2003 között lehetővé tette a CIA-nak, hogy lengyel területre szállítsanak, és ott fogva tartsanak, illetve megkínózzanak terrorizmussal gyanúsított személyeket. A lengyel hatóságok, az asszisztálás során, nem biztosítottak bírósághoz hozzáférést az érintettek számára. Egy palesztin és egy szaúdi állampolgár az EJEB-hez fordult arra hivatkozva, hogy a lengyel hatóságok tudatosan és szándékosan jóváhagyták a CIA számára, hogy hónapokon keresztül titokban fogva tartsa őket az országban Kiejkuty-ban, és a „vízbefojtásos” technikával vallassa őket. Ezáltal Lengyelország megsértette az élethez való jogukat, a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jogukat, a kínzás tilalmát, és a magánélet és a családi élet tiszteletben tartásához, illetve

a jogorvoslathoz való jogukat. Az EJEB hangsúlyozta, hogy az érintettek szabadságtól való megfosztásának és a bírósági eljárás nélküli áthelyezésüknek a módja súlyosan sérti az EJEE 5. cikkelyét.⁵²

3.4.3. Franciaország a terrorizmus és a szervezett bűnözés ellen

KILENCVENES ÉVEK

Az EJEE 3. cikkével kapcsolatban az EJEB rámutatott, hogy még a legnehezebb helyzetekben is, mint amilyen a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem az EJEE egyértelműen tiltja a kínzást és az embertelen vagy megalázó büntetést vagy bánásmódot. Elismerte, hogy a Francia Kormánynak számottevő nehézséget okozott a kérelmező fogvatartása, és megértéssel viszonyultak ahhoz, hogy miért alkalmaztak rendkívüli biztonsági intézkedéseket Sanchez esetében, aki a kérdéses időszak legveszélyesebbnek tartott terroristája volt.⁵³ A kérelmező előadása szerint hosszúra nyúlt magánzárkában történő fogvatartása 1994. augusztus 17-től 2002. október 17-ig megsértette az EJEE 3. cikkét. Továbbá érvelt azzal, hogy jogszerűtlen volt a magánzárkában elhelyezését meghosszabbító döntés, így az sérti az EJEE 13. cikkét. Az EJEB azonban az eset körülményeire tekintettel nem látta megalapozottnak sem az EJEE 3. sem pedig 13. cikkének sérelmét, és csupán 5000 eurót ítélt meg a kérelmező számára költségtérítésként.

A 2015-ÖS ESEMÉNYEK HATÁSA

2015 november 14-én a francia elnök kihirdette a szükségállapotot három rendeletben részletezve az 1955 évi 55-385 számú (1955. április 3.) törvény vonatkozó szabályait. Ezt követően november 20-án a 2015. évi 1501 számú törvény november 26-tól három hónappal meghosszabbította a szükségállapotot, és módosította az 1955. évi törvényt. A 2016. évi 162. törvény⁵⁴ újabb három hónappal hosszabbította meg a szükséghelyzetet. 2015. december 23-án a francia miniszterek

⁵² Nashiri v. Poland (no. 28761/11), Judgment 2015.02.15 és Husayn v. Poland (no. 7511/13), Judgment 2015. 02. 16.

⁵³ Ramirez Sanchez v. France, no. 28780/95 Judgement 2005.01.27 (Szabó Orsolya összegzését a kutatás háttér-dokumentációja tartalmazza).

⁵⁴ 2016. február 20-án jelent meg a Hivatalos Lapban.

tanácsa elfogadta a miniszterelnök által előterjesztett „a nemzet védelme” elnevezésű törvényjavaslatot. A javaslat az alkotmányba kívánta emelni a minősített helyzetek részletesebb szabályozását, illetve azt a lehetőséget, hogy egy francia állampolgárként született, de kettős vagy többes állampolgárságú személyt meg lehessen fosztani állampolgárságától, ha olyan bűncselekménnyel vádolják, amely súlyosan aláássa a nemzet létét. A módosítások indoka egyrészt az volt, hogy a szükségállapotot nem a francia alkotmány, hanem egy törvény (1955 évi 55-385, 1955. április 3.) szabályozza, amely meghatározza a szükségállapotban a hatóságok által alkalmazható intézkedéseket.⁵⁵ A másik indok egyértelműen a nemzetből való kilökésére való alkotmányos felhatalmazás szükségessége volt azok esetében, akik terrortámadást hajtanak végre.

Az állampolgárságtól való megfosztással kapcsolatban az Alkotmány 1. cikke kimondja, hogy „minden polgár egyenlő a törvény előtt származásra, rasszra vagy vallásra tekintet nélkül”. A francia polgári törvénykönyv 25. §-a teremt lehetőséget arra, hogy állampolgárságától megfoszthassák azt, aki olyan bűncselekményt követ el, amely a nemzet alapvető érdekeit sérti, kivéve, ha ezáltal hontalanná válna.⁵⁶ Az alkotmánymódosítás azonban végül nem kapta meg a szükséges parlamenti támogatást.

A Velencei Bizottság véleményezte az alkotmánymódosító javaslatokat és a következő álláspontra jutott.⁵⁷ A minősített helyzetekre vonatkozó alkotmánymódosítás nem eredményezheti azt, hogy a törvényhozószabad kezét kap, és így lehetősége nyílik a szabadságjogoktól jelentős mértékben eltérő intézkedések megtételére. Ezen okból a kockázat megelőzése szükséges oly módon, hogy az alkotmányban rögzítésre kerüljön nem csupán a kivételes rendszer, hanem annak formális, anyagi és időbeli korlátait is. Kifogásolta azt is, hogy túl széles körben kerülhetne sor a szükséghelyzet alkalmazására, ugyanis a javaslat szerint szükségállapot kihirdetésére a miniszterek tanácsa jogosult az ország egész területén közvetlen veszély esetén, amely a közrend súlyos megsértéséből ered vagy olyan események esetén, amelyek egyenértékűek állami katasztrófával

⁵⁵ Ilyen például a koncerttermek, mozik és színházak ideiglenes bezárása, házkutatások elrendelése nappal és éjszaka, kijárási tilalom, honlapok letiltása, amelyek terrorcselekményekre bujthatnak fel vagy magasztalják az ilyen cselekményeket stb. Az intézkedések közül bizonyosak elrendelése bíróság hatáskörébe tartozik, mint a tartózkodási korlátozások és a házkutatások elrendelése.

⁵⁶ Körülbelül 20 állampolgárságtól megfosztó döntés született az 1990-es évek óta, ebből 8 esetben 2000 és 2014 között terrorizmus miatt került sor. Opinion No. 838/2016. 9. o. B.a. pont.

⁵⁷ Opinion No. 838/2016, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)006-e)

súlyosságuknál és természetüknél fogva.⁵⁸ A Bizottság pontosítást is javasolt: a „közrend súlyos megsértésének” és az „állami katasztrófával egyenértékű eseménynek” „veszélyt kell jelentenie a nemzet életére”. A hatóságok intézkedéseket tehetnek annak érdekében, hogy megakadályozzák a közelgő veszélyt abban az esetben, ha annak foka az „eset körülményeinél fogva szigorúan szükséges” és tiszteletben kell tartaniuk az alapvető és szabadságjogokat. Megfontolására javasolta továbbá, hogy csak akkor hosszabbítsák meg a kihirdetett a szükségállapotot, hogyha azt a parlament minősített többséggel megszavazta. A Velencei Bizottság szerint az, hogy Franciaország ugyanazt a szabályozást alkalmazza az állampolgárságtól megfosztásra minden francia állampolgár esetében nem aggályos, de a megfosztó döntésnek meg kell felelnie a tisztességes eljárás és arányosság követelményének. Ez pedig konkrét esetben azzal érhető el, ha egyrészt alkotmányba emelik: adott személy kiegészítő szankcióként állampolgárságától és ahhoz kapcsolódó jogaitól való megfosztásra ítéltető. Másrészt azt is megfogalmazták, hogy az ilyen döntést büntetőbírónak vagy speciális, antiterrorizmussal foglalkozó bírónak kell meghoznia, nem pedig az eredetileg javasoltak szerint az Államtanácsnak rendeleti formában.⁵⁹

3.4.4. Magyarország válasza a nemzetbiztonságot érintő kihívásokkal

Franciaországgal és az Egyesült Királysággal ellentétben Magyarország nem volt klasszikus terrorista támadások célkeresztjében, így a 9/11-es terrortámadás sem érintette közvetlenül a különleges jogrend szabályozását.

A 2001. szeptember 11-ei terrortámadásoknak ugyanakkor áttételesen volt hatása a magyar jogrendszerre: befolyásolta a Btk. különös részének „terrorcselekmény” tényállását. A magyar büntetőjogban 2003-ig (tehát nem sokkal a 9/11-es események utánig) a terrorcselekménynek egészen más definíciója volt: az gyakorlatilag az emberrablásnak egy külön nevesített esete volt, amikor a személy szabadon bocsátásának feltételeként az elkövető az államhoz címzett követelést. A 9/11-es események ráébresztették a jogalkotót, hogy a terrorizmusnak nem fogalmi eleme, hogy az államhoz követelést címezzenek; a lakosság biztonságérzetének csökkentését, a félelemérzet növelését célzó erőszak önmagában is a terrorizmus célja lehet. Ezért 2003-tól közelít a terrorizmus büntetőjogi meghatározása a köznapi fogalmakhoz, amelyet az új Btk. is átvett.

⁵⁸ Opinion No. 838/2016. 14. o. V.A. 49. pont.

⁵⁹ Opinion No. 838/2016. 26.o. 98. pont.

E szerint a terrorcselekményt az követi el, aki abból a célból, hogy állami szervet, más államot vagy nemzetközi szervezetet arra kényszerítsen, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, a lakosságot megfélemlítse, más állam alkotmányos, társadalmi vagy gazdasági rendjét megváltoztassa vagy megzavarja, illetve nemzetközi szervezet működését megzavarja, személy elleni erőszakos, közveszélyt okozó vagy fegyverrel kapcsolatos bűncselekményt követ el.

Magyarországon átfogó antiterrorista törvény nem született, sőt közvetlenül a terrorizmus kérdését is csak kevés ágazati törvény érintette. Közvetlen utalás van a terrorizmusra a hírközlés terén: a 2001-es hírközlési törvény is példaként hivatkozik a terroristaelhárításra, mint olyan okra, amikor az egyetemes szolgáltatás szüneteltethető [Htv. 54. § (6) bek. c) pont], a 2003-as elektronikus hírközlési törvény pedig további jogköröket biztosít a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatoknak. Szintén ágazati szabályváltozás figyelhető meg a pénzügyi szektorban: az Országgyűlés 2007-ben fogadta el a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról, amely ügyfél-átvilágítási, nyilvántartási és bejelentési kötelezettségek révén – más célok mellett – a terrorizmus pénzügyi hátterét hivatott ellehetetleníteni. Ennek előzménye, hogy 2002-ben Magyarország is kihirdette a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló 1999-es New York-i egyezményt. A 2007-es szabályozást 2017-ben új törvény váltotta fel, a szabályozási cél ugyanakkor azonos maradt.

Szintén a terrorizmussal szembeni fellépés jegyében módosította 2016-ban az Országgyűlés a rendőrségi törvényt és a nemzetbiztonsági törvényt; előbbiben a kiemelt biztonsági intézkedés feltételeit és tartalmát szabályozta, utóbbiban pedig elsődlegesen a nemzetbiztonsági szolgálatok felépítésében és hatáskörében vezetett át változtatásokat.

A terrorizmussal szembeni küzdelem kétségtelenül legszembetűnőbb jogszabályi megjelenése az Alaptörvény hatodik módosítása, amely új különleges jogrendi szabályt vezetett be: a terrorveszély-helyzetet.

Megjegyzendő, hogy a különleges jogrend szabályozása – a legtöbb országhoz hasonlóan – Magyarországon is az aktualitásokhoz igazodott. A korábbi Alkotmány eredeti, 1949-es szövege nem tartalmazott szabályozást a különleges jogrend szabályozására vonatkozóan; ez a körülmény értékelhető egyfelől akként, hogy a totalitárius rendszernek nincs szüksége külön felhatalmazása rendkívüli intézkedések megtételéhez,⁶⁰ másrészt pedig a szabályozás hiánya azzal is magyarázható, hogy a hatalomgyakorlás a népköztársasági alkotmány

⁶⁰ Friedrich Koja-t idézi JAKAB András: Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban [19/A. §]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 637.

időszakában nem volt joghoz kötött. Az alkotmány 1972-es módosítása (a jogi szabályozás előretörése folytán) már tartalmazott rendelkezést: az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Népköztársaság Elnöki Tanácsa Honvédelmi Tanácsot hozhatott létre. Az Alkotmány 1989-es újraformálása során a különleges jogrend szabályozása központi kérdésnek bizonyult. Az ellenzék komoly fenyegetettséget látott abban, hogy a köztársasági elnök (akit az akkori forгатatókönyv szerint jó eséllyel az MSZMP adhatott) a hazánkban állomásozó szovjet csapatok segítségével fegyveresen próbálja annulálni a rendszerváltás vívmányait és visszaállítani a korábbi rezsimet. Emiatt minimalizálni törekedett a köztársasági elnök szerepét, jogköreit, célul tűzve ki, hogy a parlament különleges jogrend idején se legyen megkerülhető. Ennek eredményeképp differenciált, alkotmányi szinten részletezett szabályozás alakult ki, amely megkülönböztette a rendkívüli állapotot (amelyet a nemzetközi jogi értelemben vett háború, illetve annak veszélye esetén lehetett kihirdetni), a szükségállapotot (polgárháború, illetve nagyobb mértékű ipari szerencsétlenség esetére), valamint a veszélyhelyzetet (ami elemi csapás idején rendelhető el).

Ehhez a listához 1993-ban adódott a váratlan támadás, amelynek aktualizását a délszláv háború adta, valamint 2004-ben a megelőző védelmi helyzet annak érdekében, hogy a sorkatonaság békeidőben ne legyen visszaállítható.⁶¹ Ezekhez kapcsolódott 2015-ben a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, amely sok hasonlóságot mutat a különleges jogrendekkel, azonban a többivel ellentétben nem alkotmányi szinten szabályozott, emiatt pedig fontos garanciák hiányoznak: nincsen kontrol a bevezetése és a fenntartása felett, a tartama alatt olyan – főként eljárási – alapjogok⁶² csorbulnak, amelyekkel szemben a derogáció nem megengedett, a hadsereg alkalmazható Magyarország területén belül. Utóbbira ugyan speciális szabályok alkalmazandóak, de a komplex alkotmányi garanciarendszer hiányában (mivel nem alkotmányi intézmény) ez potenciálisan megteremti a lehetőséget a visszaélésre, amit az 1990-től alakuló minősített jogrendi szabályozás megelőzni kívánt, vagy alapjogi sérelmeket okoz.⁶³ Sokat elmond a szabályozás problémáiról, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet bevezetésére és fenntartására és meghosszabbítására

⁶¹ JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac, 2014. 480.

⁶² Ez arra vonatkozik, aki a válsághelyzet alatt követi el a tiltott határátlépés bűncselekményét. Azon a területen élő egyént, akinek a lakóhelyét érinti a válsághelyzet, más alapjogaiban is korlátozott, a környezet védelme alacsonyabb szintű, az információkhoz való hozzáférés korlátozott. Utóbbi két probléma mindenkit – nemcsak a helyben lakót – érint.

⁶³ A kritikákat ld. Tímea DRINÓCZI: Special legal orders; challenges and solutions. *Osteuropa Recht*, 2016/4. 420–437.

alapot adó adatokat az állam az információs szabadságot tiszteletben tartva nem szolgáltatja automatikusan. Azt ki kell perelni, és így az adatokat csak jelentős kérésessel ismeri meg az egyén.⁶⁴

2016. július 1-jei hatállyal a terrorveszély-helyzetet, amit terrortámadás vagy annak közvetlen és jelentős veszélye esetén lehet bevezetni, a Kormány kezdeményezésére. Logikai úton aligha kérdőjelezhető meg, hogy egy terrortámadás esélye mindig nagyobb, mint nulla. A terrortámadás veszélye tehát mindig fennáll, a kérdés az, hogy ez a veszély mennyire közvetlen vagy jelentős. Ezzel kapcsolatban érdemi információja csak a hírszerzésnek, nemzetbiztonsági szerveknek van, amely információ – természeténél fogva – nem nyilvános. Ebből kifolyólag az átlagembernek semmilyen érdemi adat nem áll a rendelkezésére ahhoz, hogy megítélhesse: valóban közvetlen és jelentős-e a terrortámadás veszélye. Erről csak a Kormánynak alárendelt nemzetbiztonsági szerveknek van információja. Ha pedig a társadalomban – információ hiányában – a biztonságérzet hiányzik, akkor inkább hajlamos a szigorúbb korlátozások elfogadására is, ez azonban aránytalanul elbillentheti az egyensúlyt egyes jogok korlátozásában, és kiszolgáltatottá, kétes értékű hírsztelések áldozatává tehetik az állampolgárokat. Mint ahogy azt a történelem sokszor megmutatta, ezek a körülmények sosem kedveznek a higgadt, megalapozott döntéshozatalnak.

Ha a Kormány terrortámadás közvetlen és jelentős veszélyére hivatkozva kezdeményezi a különleges jogrend bevezetését, akkor ennek politikai kontrollja az Országgyűlés (amely a nemzetbiztonsági bizottságon keresztül elvben elemezni tudja a kockázatokat), azonban a jogi kontroll – az információ hiánya az alkotmányi szabályozás határozatlan jogfogalmai és a különleges jogrend alkalmazásával való visszaélés szankcionálatlansága miatt⁶⁵ – hiányzik vagy jelentősen kétséges. Álláspontunk szerint a szabadság és biztonság közti egyensúlyt az teremtené meg, ha a politikai kontroll mellett a jogi (alkotmányossági) kontrollt is megteremtené elsődlegesen az alkotmánymódosító, majd ahhoz igazodva a jogalkotó.

3.5. A közterületi kamerák alkalmazásának tanulságai

Napjainkban a megfigyelés technológiai háttere rohamosan fejlődik. Ez lehetőséget ad arra, hogy az állam a kihívásokra is hatékonyabban reagáljon, és új

⁶⁴ L.d. Tímea DRINÓCZI – Ágoston MOHAY: Has the Migration Crisis Challenged the Concept of Human Rights Protection of Migrants? The case of *Ilias and Ahmed v Hungary*. (*Megjelenés alatt*)

⁶⁵ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A Haining-elv. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4. 31.

területeken és módokon is felhasználja a kamerás megfigyelési rendszereket. A korábbinál lényegesen jobb képminőséget biztosító, digitális (egyes esetekben IP alapú és wireless) technológiával működő, különböző (rendszámot, arcot, mozgásokat) felismerő funkciókkal is bíró rendszerek jelennek meg, amelyek a kamerarendszerek hatékonyságát növelhetik. Ugyanakkor e hatékonyságnövekedés a magánszférára újabb veszélyeket is rejt magában. A közterületek (nyílt utcák, terek, stb.) kamerás megfigyelésének szabályozása kapcsán Európa szerte az a megoldás alakult ki, hogy ezen adatkezelésre kizárólag a közbiztonságért felelős hatóságok (tipikusan a rendőrség szervei) jogosultak.⁶⁶ Vagyis, a megfigyelő kamerák ma már nem passzív eszközök, amelyek felveszik és tárolják az adatokat, védik az egyéneket és a tulajdonukat, hanem proaktívak. Arra is használják őket, hogy a gyanúsított személyt azonosítsák, az egyén minden tevékenységét aprólékosan dokumentálják, bizonyítékokat vagy egyéb adatokat gyűjtenek, amelyeket aztán a legkülönbözőbb jogi – hatósági vagy bírósági – eljárásokban felhasználják.⁶⁷

Mindez pedig a magánszférához való joggal kapcsolatban új kihívások elé állítja nemcsak a jogalkotót, de a jogalkalmazót is.⁶⁸ E területtel kapcsolatban a nemzet biztonságát – tehát nem a leszűkített nemzetbiztonságot – helyezzük a mérleg másik oldalára annak érdekében, hogy a magánszférával összefüggésben felmerülő alapjogi konfliktusokat a lehető legteljesebb mértékben feltárhassuk. Ugyanakkor, a fejezet egyensúlyának fenntartása érdekében az eddig is vizsgált államokra koncentrálunk, különös tekintettel egyébként Szőke Gergely által is hangsúlyozott tényre, miszerint a kamerás megfigyelésre vonatkozó szabályozása az Egyesült Királyságban speciális, és alkalmazása Európában⁶⁹ egyértelműen itt a leginkább elterjedtebb.

⁶⁶ A témában SZŐKE Gergely a *Közterületi kamerázás az Európai Unióban* (Jura 2011) című munkájában foglalja össze a legjelentősebb tudnivalókat. Ld. továbbá Marianne L. GRAS: *The Legal Regulation of CCTV in Europe*. [http://www.surveillance-and-society.org/articles2\(2\)/regulation.pdf](http://www.surveillance-and-society.org/articles2(2)/regulation.pdf); Martin GILL – Angela SPRIGGS: *Assessing the impact of CCTV. Home Office Research*. Development and Statistics Directorate, February 2005. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/hors292.pdf>; Brandon C. WELSH – David P. FARRINGTON: *Effects of Closed Circuit Television Surveillance on Crime. The Campbell Collaboration*, December 2008. <http://bmdb.danskekommuner.dk/data/1985323/rapport%20om%20overv%C3%A5gning.pdf>.

⁶⁷ In the picture: A data protection code of practice for surveillance cameras and personal information, <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1542/cctv-code-of-practice.pdf> 3.

⁶⁸ SZŐKE i. m.

⁶⁹ Megemlítendő, hogy pl. Dániában 2007-ig *főszabályként kifejezetten tilos volt közterületet kamerával megfigyelni*, akár magánszemélyként, akár hatóságként, és azok ma sem igazán elterjedtek. 2007-ben azonban – részben a terrorizmus elleni fellépés keretében – e törvényi szabályozás megváltozott. Carsten WIEBEK – Ann Rudinow SÆTNAN: Restrictive? Permissive?

A megfigyelő rendszerekkel (CCTV) kapcsolatban – általában és Szőke Gergely megállapításai nyomán – azt mondhatjuk, hogy „a kamerás megfigyelés érzékelhetően, de nem nagy arányban csökkent a bűnözést a legtöbb területen, de ez a hatás az Egyesült Királyságban erősebb, mint más államokban. Egyes esetekben a bűnelkövetések száma nőhet is, amelynek oka a (hamis) biztonság-érzetből fakadó felelőtlenebb áldozati magatartás. A kamerarendszerek részben beváltják a hozzájuk fűzött reményeket, míg mások hatástalanok, ugyanakkor éppen ezért a jelenleginél lényegesen alaposabb hatásvizsgálatokra lenne szükség”.⁷⁰ E – nem jogalkotói – hatásvizsgálattal kapcsolatban a brit Information Commissioner⁷¹ által kiadott kézikönyv a törvényes megfigyelések módszertanának leírása mellett rögzíti, hogy a telepítés eldöntése során figyelembe kell venni a rendszer magánszférára gyakorolt hatását is, amit a magánszférát érintő hatásvizsgálattal (privacy impact assessment) lehet elvégezni.⁷² Szőke kiemeli, hogy a terrorizmus elleni harc szellemében Franciaországban az elmúlt években a kamerás megfigyelés nagymértékű kiterjesztése jellemző: 2006-ban elfogadott törvény alapján a közterületi kamerázást kiterjesztették a közlekedési eszközökre, légitársaságok irodáira és néhány vallási jellegű területre is.⁷³ A magas minőségű képalkotásra (digitális, IP alapú, wireless technológia alkalmazása) és intelligens képelemző rendszerek bevezetésére is figyelmet fordítanak, amelyek felügyelet nélkül hagyott tárgyak, de akár „gyanús” mozgások automatikus kiszűrésére is alkalmasak.⁷⁴

The Contradictory Framing of Video Surveillance in Norway and Denmark. http://www.urbaneye.net/results/ue_wp4.pdf [2010.05.18.] 12–14.; SZŐKE i. m.

⁷⁰ SZŐKE i. m. 2., 4., 13–16.

⁷¹ <http://www.ico.gov.uk/>

⁷² Conducting privacy impact assessments code of practice, <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1595/pia-code-of-practice.pdf>

⁷³ Counter-terrorism law of 23 January 2006, Prevailing against terrorism. 68. o., valamint Loi n 95–73 du 21 janvier 1995, 10-1 cikk. Ld. SZŐKE i. m.

⁷⁴ Why the French spot terrorists better than Americans, 2008, [http://www.officer.com/print/Law-Enforcement-Technology/Why-the-French-spot-terrorists-better-than-Americans/1\\$40227](http://www.officer.com/print/Law-Enforcement-Technology/Why-the-French-spot-terrorists-better-than-Americans/1$40227) Ld. SZŐKE i. m. Ld. továbbá pl. Twelfth Annual Report of the Article 29 Working Party on Data Protection on the situation regarding the protection of individuals with regard to the processing of personal data and privacy in the European Union and in third countries 2009. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2009/12th_annual_report_en.pdf

4. A személyi biztonsághoz való jog és kapcsolódása a magánszférához az EJEB gyakorlatában⁷⁵

A személyi biztonság az *EJEE 5. cikkén belül értelmezendő: annak nincsen a személyi szabadságtól elkülönült jelentése*: Ennek lényegében történelmi és (a megszövegezők szándéka az volt, hogy az önkényes fogvatartás elleni nyújtásnak védelmet) és jogszabályszerkesztési okai vannak. Egy cikkben kerültek ugyanis rögzítésre, a korlát csak az egyikre, a szabadságra vonatkozik, vagyis ezek ugyanakkor a jognak a két oldalai: a fizikai szabadság a tartalmi aspektus, a biztonság a védelem eljárási eleme (*East African Asian v UK*, 1981), amibe beletartozik a fogvatartás okáról való tájékoztatás joga, a bíróság elé állítás joga, a fogvatartással szembeni jogorvoslat, és a kártérítés jogsértés esetén. A személyi biztonságra nem lehet hivatkozni, ha az eset nem az önkényes fogvatartással kapcsolatos. Az EJEB meghatározta, hogy mi nem tartozik ide: a tulajdonsérelem – *A and others v the FR of Germany*, 1976; a harcok alatt a ház/falu lerombolása miatti biztonság elvesztése: *Mentes v Turkey*, 1998.

A *Kurt v. Turkey* ügyben (1998) a panaszos fiát letartóztatták, és azóta nem látták; a hollétére vonatkozó információt a hatóság a család kérésére nem adta meg, és nem is végeztek vizsgálatot. Ez a panaszos szerint sértette a fiú személyi biztonsághoz való jogát. A döntésben megfigyelhető egy *elmozdulás az állami intézményvédelmi kötelezettség felé*: egyének védelme érdekében való intézkedési kötelezettség, a nem megfelelő bánásmóddal kapcsolatos állítások komolyan vétele, aminek a nyomozásban, és ha szükséges a vádemelésben kell megmutatkoznia. Meghatározásra került az is, hogy a személyi szabadságnak és a személyi biztonságnak a megfogalmazásbeli elkülönítése („az egyének fizikai szabadságának és a személyi biztonságuk védelme forog kockán”) azt jelzi, hogy személyi biztonság a fizikai szabadsághoz képest több, más, de az 5. cikk értelmén belül értendő.

Az *Öcalan v. Turkey* ügyben (2003): török állampolgárt letartóztattak Kenyában a török hatóságok, de nem volt formális kiadatási eljárás. Az ügyben az egyén biztonsághoz való jogára utaltak, ami kapcsolódik a személyes szabadsághoz, de attól elkülönült: „egy állam általi letartóztatás egy másik állam területén az utóbbi beleegyezése nélkül, érinti az egyén jogát az 5. cikk (1) bekezdésben megfogalmazott személyi biztonságra”. Az 5. cikk keretein belül

⁷⁵ Ld. DRINÓCZI Tímea: A személyi biztonsághoz való jogról egy hatáskör-módosítás apropóján. *Pázmány Law Working Papers*, NR 2015/14, <http://plwp.eu/legfrissebb/152-2015-14>; R. L. POWELL: The Right to Security of Person in European Court of Human Rights Jurisprudence. *European Human Rights Law Review*, 2007/6. 649.

*marad, de először utal a személyi szabadságtól elkülönülten a személyi biztonság*hoz való jog megsértésének lehetőségére. Több ügyben (főleg az eltűnések ügyében) is követték ezt a modellt, tehát nem csak a személyi szabadság biztosítható, hanem az egyén biztonsága más értékekre is utalhat: pl. a hatóságok felelősségére a jogellenes fogvatartások esetében.

A *Tepe v. Turkey* ügy (2004) lényege állítólagos emberrablás, kínzás, emberölés volt, amit állítólag állami hatóság követett el. Az ügyben érveltek a biztonság garantálásával, azaz *a biztonságot önmagában is garantálhatónak fogták fel*. Ez egy érdekes *trendbe* illeszkedésnek tűnik, mivel a személyi biztonsághoz való jogot *lényegi jognak*, nem csak eljárási garanciának tekinti, amivel más értékeket vagy jogot védünk. A későbbi esetjog azonban nem ilyenként (lényegi jogként) tekint a személyi biztonsághoz való jogra, ami miatt a trend által felvetet veszélyek eliminálódtak. E veszélyek körébe tartozik az, hogy a biztonsághoz való jog lényegi alapjogként való kezelése olyan érzetet kelt, mintha a biztonsággal rendelkezhetünk, az van, és azt el is veszíthetjük; ma viszont ez így van, akkor a biztonság elérése érdekében lehetővé válik más jogok feladása, bár ez akkor is így van, ha a „biztonság” alapjog-korlátozó értékként jelenik meg a nemzeti jogban, pl. nálunk. Veszélyként lehet arra is tekinteni, hogy megerősödhet az a mítosz, miszerint a biztonság reálisan elérhető cél, ami viszont meghazudtolja azt a tényt, hogy sosem lehetünk védettek teljesen a kockázatoktól és a fenyegetettségektől.

Az EJEB kifejezetten utal a biztonság fogalmára más jogok meghatározásával kapcsolatban – az tehát *az 5. cikk*en túl is értelmezhető.

A *8. cikk*kel kapcsolatban (magán és családi élet, otthon és kapcsolattartás) jelentheti az otthon biztonságát és egyén biztonságát. A jogellenes házkutatás az otthon biztonságát sértette meg. A Bíróság kimondta a *Keegan v. UK, 2006* ügyben, hogy az egyén magánéletébe való beavatkozásnak minimális hatással kell lennie „az egyénnek a 8. cikkben garantált személyes szférájára, ami a biztonsághoz és a jóléthez kapcsolódik”. A *Buckley v. UK, 1997* ügyben pedig kimondta: „a panaszos otthona kapcsolódik az ő és a gyermeke személyi biztonságához és jólétéhez”. A *Pretty v. UK* ügyben az EJEB megismételte, hogy a nem fogvatartásos biztonsággal kapcsolatos ügyek nem esnek az 5. cikk védelme alá, de más *cikk*kel kapcsolatban a biztonsághoz való jogra alapozott érvelés sikeres lehet.

A biztonság megjelenik a *3. cikk*ben megfogalmazott tilalmaktól (kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma) való szabadsághoz való jogban; nincsen lehetőség a korlátozásra. A *Popov v. Russia, 2006* ügy alapja az volt, hogy a panaszossal az állam nem megfelelő bánt fogvatartása alatt, ami önmagában

sértette a biztonsághoz való jogát. A panasz tehát az állítólagos fizikai bántalmazásra vonatkozott, nem a fogvatartásra magára, így az 5. cikk nem alkalmazható, de a panaszos nem tudta az állítását bizonyítani. Az EJEB megfogalmazásban: a panaszos nem hozta a hatóságok tudomására időben az állításait annak érdekében, hogy a hatóságoktól ésszerűen elvárható lehetett volna, hogy „intézkedéseket tegyenek a biztonsága biztosítása érdekében és a körülményeket kivizsgálják”; a panaszos nem igazolta, hogy a „hatóságok elmulasztották biztosítani a biztonságot”. Powell szerint⁷⁶ ez olyan, mintha az EJEB legalábbis elméletben elfogadta volna, hogy a biztonsághoz való jogra történő hivatkozás megállta volna a helyét, ha a tények bizonyítást nyertek volna – ennek továbbvitele a Tepe ügynél kifejtett implikációval járna, emiatt véleménye szerint nem bátorítandó az ilyen jogfejlődés. Ha hasonló ügyben a tényeket alátámasztják, akkor szerencsésebb a tilalmak, a magánélet, otthon stb. biztosítására koncentrálni.

Az EJEB más esetekben alkalmazza a személyi biztonsághoz való jogot, de kifejezetten nem említi: *az államnak intézményvédelmi (pozitív) kötelezettsége az alapjogok biztosítása.*

Ez jelenik meg akkor, amikor az alapjogokat negatívan, tilalomként fogalmazzák meg: 3. cikk, 4. cikk (rabszolgaság és kényszermunka tilalma) vagy 8. cikk. Nemcsak a tartózkodás a megkövetelt, de az olyan jogrendszer kialakítása is, amely „normális családi életet” enged meg mindenkinek (Marckx v Belgium, 1979).

Ez következik az EJEE szövegéből, pl. a 6. cikkből (a tisztességes eljárás követelményei), vagy az 1. cikkből (alapjogok biztosításának kötelezettsége), vagy az adott alapjog megfogalmazásából, vagy ezek kombinációjából (pl. életvédelmi kötelezettsége az államnak: előzetes védelmi intézkedések a fenyegetett egyén megvédésére, a kockázatok elkerülésére, *Osman v UK, 2000, Edwards v. UK, 2002*).

5. Alapjogok érvényesülése minősített helyzetekben: a derogáció⁷⁷

A rendkívüli állapotokban vagy minősített helyzetekben történő derogáció lehetőségéről az EJEE 15. cikke rendelkezik, és annak alapjogi és egyéb – te-

⁷⁶ POWELL i. m. 649.

⁷⁷ A PPJNE 4. cikkének elemzésétől itt eltekintünk, bár ez és a többi regionális emberi jogi egyezmény is hasonló szabályokat tartalmaz.

oretikus és praktikus – konzekvenciáival az EJEB és a Velencei Bizottság is foglalkozott.

5.1. A joggyakorlat

Az EJEE 15. cikke szerint

„Az Egyezmény hatályának felfüggesztése szükséghelyzet esetén

1. Háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén bármely Magas Szerződő Fél a jelen Egyezményben meghatározott kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket tehet a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem ellentétesek egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel.

2. E rendelkezés alapján nem lehet eltérni a 2. Cikk rendelkezéseitől, kivéve a jogszerű háborús cselekmények következtében okozott haláleseteket, vagy a 3. Cikk, 4. Cikk (1. bekezdés), valamint a 7. Cikk rendelkezéseitől.

3. Az eltérés jogával élő Magas Szerződő Fél az Európa Tanács Főtitkárának teljes körű tájékoztatást ad az általa tett intézkedésekről és azok okairól. Ugyancsak tájékoztatja az Európa Tanács Főtitkárát, amikor az ilyen intézkedések hatályukat veszítették és az Egyezmény rendelkezéseit ismét teljes mértékben végrehajtják.”

Az EJEE 15. cikk alkalmazásával kapcsolatos gyakorlattal összefüggésben, a vizsgálatnak az alábbiakat kell figyelembe vennie.⁷⁸ Az anyagi jogi normák közül a következőket: a rendelkezést csak háború vagy nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén lehet felhívni;⁷⁹ az államok szigorúan csak olyan intézkedéseket tehetnek e rendelkezés hatálya alatt, amelyeket a helyzet

⁷⁸ Bővebben ld. http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf

⁷⁹ Measures of derogation taken by Ireland in 1957 to deal with activities of the IRA (Irish Republican Army) and its dissident groups: ld. a Lawless v Ireland ügyet (1961), az Ireland v UK ügyet (1978), A and Others V UK (2009) ügyet.

megkövetel,⁸⁰ a derogáció nem sérthet meg egyéb nemzetközi jogi kötelezettséget.⁸¹ Az eljárási jellegű szabályok közül pedig azokat, hogy a 15. cikk nem alkalmazható nyilvános és formális bejelentés (tájékoztatás) nélkül, illetve fel kell sorolni az az intézkedéseket és azokat indokolni kell,⁸² valamint meg kell jelölni a derogációs időszak végét.⁸³ Továbbá, tiszteletben kell tartani a nem derogálható jogokat.⁸⁴

E pontban azonban – a kutatás témája miatt – csak a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot tartalmára, az időbeliségre, és a tartalmi kötöttségre koncentrálnak.

A nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot tartalmát, vagy a vonatkozó tesztet, a korábbi European Commission of Human Rights jelölte ki akkor, amikor a görög kormány elmulasztotta meggyőzni a Bizottságot arról, hogy a derogáció megalapozott volt (The Greek case, 1965). A teszt összetevői tehát a következők: a veszélynek aktuálisnak és közvetlennek kell lennie; az egész nemzetre hatással kell lennie; a társadalom szervezett működése veszélyeztetett; a krízis vagy a veszély kivételes, a normális állapotban hozott intézkedések a közrend, közegészség és közbiztonság fenntartására nyilvánvalóan nem megfelelőek. A „a társadalom szervezett működése veszélyeztetett” elem az *A and Others v UK* ügyben más „a nemzet fizikai biztonsága veszélyeztetésévé” enyhült.

5.2. Időbeliség

Ezzel kapcsolatban kérdés, hogy mire vonatkozik: csak a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapotra vagy másra is?

A *Brannigan és McBride v UK* ügyben az EJEK megállapította, hogy megtörténhet az 5. cikk sérelme, de a derogáció miatt az eljárás nem sérti az EJEK-t. Ebben az ügyben hivatkozott eltérés szorosan követte a Bíróság *Brogan és társai kontra Egyesült Királyság* ügyben, november 29-én hozott ítéletet, amikor a brit kormány megsértette az Egyezmény 5. cikk 3. §-át (szabadsághoz és biztonsághoz való jog/ ésszerű idő alkalmazása az eljárás során vagy szabadságra bocsátás az eljárás során), mivel a felpereseket nem állították haladéktalanul a bíróság

⁸⁰ Ld. a *Lawless v Ireland* ügyet (1961), az *Ireland v UK* ügyet (1978), *Brannigan and McBride v UK* ügyet (1993), *A and Others v UK* (2009) ügyet.

⁸¹ Ld. a *Brannigan and McBride v UK* ügyet (1993).

⁸² Ld. a *Lawless v Ireland* ügyet (1961).

⁸³ Ld. *A Brogan* ügyet.

⁸⁴ http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf 14.

elé. A Bíróságnak ezt a tényt figyelembe véve kellett vizsgálnia az eltérést, anélkül, hogy megfeledezett volna arról, hogy a letartóztatással és fogva tartással kapcsolatos jogszabály már 1974 óta hatályos. A Bíróság megállapította, hogy a jelen ügy központi kérdése nem a gyanúsított terroristák legfeljebb hét napig tartó fogvatartásának ténye volt, hanem az, hogy ezen hatalmat bírósági beavatkozás nélkül gyakorolta a kormány. Mindezek alapján felmerül a kérdés egyrészről, hogy az Egyezménytől való eltérést veszélyhelyzetben hozott kormányzati döntésnek kell-e tekinteni, mivel a bírósági kontrol nélkül kiterjesztett őrizetbe vétel és az 1988. december 23-i eltérés az Egyezménytől egyértelműen összefüggésben állt a veszélyhelyzet fennmaradásával, és nem történt arra való utalás, hogy az nem egy a veszélyhelyzetre adott válasz lett volna. Az, hogy korai volt-e az Egyezmény rendelkezéseitől való eltérésről hozott döntés, nem alapozza meg azt, hogy kétségbe vonják az eltérés érvényességét a kormány azon döntésére alapozva, hogy megvizsgálja, hogy a jövőben lehetséges-e az Egyezmény kötelezettségeinek való nagyobb megfelelést találni. Valójában ez a folyamat nemcsak a 15. cikk 3. cikke – amely folyamatos felülvizsgálatot tett szükségessé a sürgős intézkedések vonatkozásában – kapcsán volt fontos, hanem azt az arányosság fogalma is implicit módon szükségessé tette ilyen formán a folyamatos felülvizsgálatot. Ami azt illeti, hogy a meghosszabbított őrizetbe vétel bírósági ellenőrzésének hiánya indokolt volt-e, a Bíróság többek között megjegyezte, hogy a Bíróságnak nem az a feladata, hogy helyettesítse álláspontját azon intézkedések tekintetében, amelyek a kormány felelősségi körébe tartoznak és a releváns időpontban a legmegfelelőbbek vagy célszerűek voltak, tekintettel arra, hogy a kormány közvetlen felelőssége egyrészt a terrorizmus elleni hatékony intézkedések meghozatala, másrészt az egyéni jogok tiszteletben tartása közötti egyensúly megteremtése. Észak-Írországbán, ahol az igazságszolgáltatás kisebb szintű és az állam sebezhető volt a terrorista támadásokkal szemben, az igazságszolgáltatás függetlenségéhez fűzött közbizalom megtartásra érthető módon olyan kérdés volt, amelynek a kormány nagy jelentőséget tulajdonított. Ennek fényében nem mondható, hogy a kormány túllépte volna mérlegelési jogkörét a bírói kontrollal szemben. Végül a visszaélésekkel szembeni garanciák tekintetében a Bíróság megállapította, hogy ilyen garanciák valójában léteznek, és azok az önkényes magatartás és a fogva tartás elleni védelem fontos eszközei. Az alapvető garanciák mellett a szóban forgó jogszabályok alkalmazását rendszeres független felülvizsgálat alatt tartották, és 1989-ig rendszeres megújításokra került sor. A jelen ügyben, figyelembe véve az észak-írországi terrorfenyegetés jellegét, az Egyezménytől való eltérés korlátozott lehetőségét és az annak alátámasztására felhozott indokokat, valamint a

visszaélésekkel szembeni alapvető garanciákat, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a brit kormány nem lépte túl mérlegelési jogkörét, amikor úgy ítélte meg, hogy az eltérést szigorúan az adott eset körülményei megalapozták.”⁸⁵

Az EJEB a 2001. szeptember 11. utáni esetjogában (*A. and others v. UK* ügy) megállapította, hogy az Egyesült Királyság által tett derogációs intézkedések – amelyeket egyébként a parlament folyamatosan felülvizsgált – nem tekinthetők érvénytelennek pusztán arra hivatkozással, hogy nem voltak „átmeneti” jellegűek.⁸⁶ Ugyanakkor az az általános követelmény, hogy mielőbb a normális állapot visszaállításra került, az alapjogokat azok teljességében kell garantálni.⁸⁷

5.3. Tárgyi kötöttség, nem-derogálható alapjogok

Az EJEE meghatározza azoknak az alapjogoknak a körét, amelyek biztosítása alól semmilyen állapotban nem kapható mentesség. Ezek az élethez való jog, a kínzással, megalázó és embertelen bánásmóddal vagy büntetéssel, illetve a rabszolgaságba vetéssel, valamint a hátrányos visszamenőleges büntető jogalkotással (bűncselekmény és büntetés megállapítása) szembeni védelem. Az EJEE-ben kifejezetten említettekén kívül – tehát a fent leírtaknak megfelelően 2. Cikk, vagy a 3. Cikk, 4. Cikk 1. bekezdés, a 7 cikk – is vannak nem derogálható jogok. A 7. kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikke (a kétszeres elítélés tilalma), amely ezt kifejezetten állítja is, illetve közvetetten a halálbüntetésről szóló⁸⁸ 6. és 13. kiegészítő jegyzőkönyvek tartoznak ide.⁸⁹ Mindezek pedig szorosan kapcsolódnak az egyén magánszférájához.

Mivel az emberi jogok standardok alóli mentesség alááshatja az emberi jogi védelmi rezsím célját és lényegét, az EJEB különböző elveket dolgozott ki annak vizsgálatára, hogy megállapítsa adott derogáció jogszerűségét. Ilyen elvek a kivételesség, nyilvánosság, arányosság, konzisztencia és az értesítés elve, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma. Ezeknek az elveknek az alkalmazása biztosítja azt, hogy az államok ne önkényesen döntsenek a derogáció

⁸⁵ http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf 6–7.

⁸⁶ *A and Others v. UK*

⁸⁷ Counter Terrorism, protecting human rights. A manual. OSCE ODIHR 2007. 87.

⁸⁸ *Ld. Al-Saadoon and Mufhdi v UK* (2010) AppNo.61498/08.

⁸⁹ Ami a PPJNE alapján teendő derogációkat illeti, a kifejezetten annak nevesítetteken túl a Human Rights Committee a General Comment 29-ben kifejti, hogy másokat is lehet ilyenként tekinteni. Counter Terrorism, protecting human rights. A manual. 89., 90. o. Ld. még CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, <http://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>

mellett.⁹⁰ Az EJEB – pl. az A. v. UK ügyben – nyilvánvalónak tartja, hogy az államok számára komoly nehézséget jelent megvédeni polgáraikat a fenyegető terrorveszéllyel szemben, azonban az e cikkben foglalt érték még a legsúlyosabb körülmények között (pl. a terrorizmus elleni harcban), függetlenül az érintett személy magatartásától is abszolút, és nem korlátozható.⁹¹ A halálbüntetéssel kapcsolatban pedig kifejtette – az *Al-Saadoon and Mufhdi v UK* (2010) ügyben – hogy az erre vonatkozó rendelkezés nyilvánvalóan nem derogálható. A nemzetközi emberi jogi esetjogból leszűrhető elvek pedig a következők.

A nemzetközi bíróságok nem szívesen bírálják felül az állami döntéseket a minősített helyzet fennállásának igazolásával (nemzet létét fenyegető veszély) vonatkozóan, ugyanakkor nem is adnak nekik szabad kezet ennem eldöntésében, mivel fenntartják a jogot az indokok felülvizsgálatára. Az EJEB – pl. az A. v. UK ügyben – vizsgálta, vajon a korlátozás jogalapja (a nemzet létét fenyegető szükséghelyzet) érvényes volt-e, ezzel összefüggésben a Lordok Háza álláspontja és speciális körülmények fennállta okán e korlátozási jogalapot érvényesnek találta.⁹² A derogációt nyilvánosságra kell hozni, az okát, a kiterjedtségét és a célját meg kell magyarázni. A felülvizsgálatának lehetőségét meg kell teremteni, ami kiterjed a célja, az időbeli kiterjedésre és az implementáció természetének ellenőrzésére is. A derogációt szükségeltető helyzetben hozott intézkedéseknek és derogációnak magának is arányosnak és szükségesnek kell lennie.⁹³

6. A tapasztalatok összegzése és következtetések

Alapjogi szempontból és a tapasztalatokat összegzendő⁹⁴ evidenciaként rögzíthető, hogy – ahogyan arra az ENSZ Biztonsági Tanácsa is rámutatott⁹⁵

⁹⁰ Counter Terrorism, protecting human rights. A manual. 88.

⁹¹ A and Others v. UK Application no. 3455/05, Judgment, 19 February 2009.

⁹² A and Others v. UK Application no. 3455/05, Judgment, 19 February 2009.

⁹³ Counter Terrorism, protecting human rights. A manual. d. 89.

⁹⁴ „Emberi jogok, terrorizmus, antiterrorizmus” c. összefoglaló alapján, amit az ENSZ emberi jogi főbiztosa tett közzé. Ez a dokumentum általánosságban, illetve külön-külön alapjogonként tartalmazza a vonatkozó gyakorlatot. Az Összefoglaló jogi kötelező erővel nem rendelkező dokumentum, deklarált célja, hogy felhívja a figyelmet a terrorizmus és antiterrorizmus emberi jogokra gyakorolt hatására, gyakorlati segítséget adjon a terrorizmus és antiterrorista intézkedésekkel és emberi jogokkal foglalkozó szakemberek számára, iránymutatást adjon az antiterrorista intézkedések emberi jogoknak való megfeleléséhez, továbbá bemutasson egyes különösen veszélyeztetett emberi jogot. Ld. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>

⁹⁵ ENSZ BT 1373 (2001) és ENSZ BT 1377 (2001).

– a terrorizmus – és ezen túl minden nemzetbiztonsági fenyegetettség – veszélyezteti az emberi méltóságot és biztonságot, és „lerombolja a félelem nélküli szabadságot” és veszélyezteti a jogállamiságot. Az alábbiakban felsoroljuk és kibontjuk azokat a tanulságokat, gyakorlati tapasztalatokat és elméleti (alapjog-dogmatikai és jogalkotástani) következtetéseket, amelyeket magyar jogalkotó a nemzetbiztonsági szabályozások meghozatalakor esetleg megfontolhat.

6.1. Jogalkotói megoldások és alapjogi implikációi

Mint az az egyesült királysági, francia, lengyel és magyar tapasztalatokból is látható, a terrorizmussal (különösen annak 21. századi formájával) szembeni védekezés jelentős és közvetlen hatást gyakorolt az emberi jogi standardokra. Általános gyakorlatról azért sem beszélhetünk, mert az egyes országokban más és más a terrorfenyegetettség tényleges mértéke (Anglia és Franciaország a terrorhálózatok egyik „kedvelt” céltáblája, a posztszocialista országokban iszlám terrorizmus mindeztáig nem történt), másrészt eltérőek a terrorizmussal szembeni küzdelem történelmi hagyományai is. Szintén megfigyelhető (és ez az Alaptörvény hatodik módosítása óta Magyarországra is igaz), hogy az államok az alkotmányos környezetet is a terrorizmus elleni harchoz igazítják, vagy legalábbis felkészítik a jogrendszert egy esetleges terrortámadás jogi kezelésére. Tágabb értelemben ez nem csupán a különleges jogrendi szabályok bevezetését jelentik, hanem egyes konkrét jogági szabályozás alakítását is, a legkülönbözőbb területeken (pl. terrorizmussal gyanúsított személyek fogvatartása, kiutasítása az általános szabályoktól eltérően, halálos lövés leadásának lehetősége rendőrségi fegyverhasználatnál, tömegrendezvények biztosítása, hírközlési eszközök korlátozása stb.).

Ugyanakkor szembe tűnő, hogy a nemzeti jogalkotók erőteljes jogalkotási hullámmal reagálnak a nemzetbiztonságot és a közbiztonságot érintő kihívásokra. Ennek egyik oka az, hogy olyan új jogi szabályozásra, megoldásokra, jogintézményekre, megközelítésekre vagy technológiák alkalmazására van szüksége, amely korábban nem létezett, vagy nem került az adott politikai döntéshozó tevékenységének homlokterébe. Az új vagy más jellegű kihívásokra új és más jellegű megoldásokkal kell válaszolni. A kihívásokkal fenyegetett társadalmi közegben tehát a jogrendszerek számára nagy a kísértés, hogy a szabadság szempontjait felülírja a biztonságé, akár túlzott mértékben is; a nemzetbiztonság szempontjából fontos intézkedések bevezetése rendszerint alapjogsérelemmel járnak. Az a kérdés, hogy meddig terjedhet a szabadság korlátozása a biztonság

érdekében, rendszerint bírói fórumokon, sok esetben nemzetközi bírói fórumon dől el. A jogalkotónak tehát nemcsak gyors, hatékony, a válsághelyzeteket teljesen megoldó szabályozást kell alkotnia, hanem arra is ügyelnie kell, hogy a biztonság megteremtése oltárán fontos értékeket (alapjogokat) ne áldozzon fel, mert az adott esetben ellentétes lenne a tágabb, nemzetközi vagy európai uniós környezet elvárásaival. Kérdés tehát az, hogy ezeknek az elvárásoknak a szintje változik-e – pontosabban csökken-e – a biztonsági kihívásokkal együtt. Az látható, hogy a bírói gyakorlatban az alapjogi megközelítés és a biztonság v. szabadság vitában a standardok változatlanok tűnnek: a kiegyenlítést tartja fontosnak, és a szükségesség és arányosság általában eddig is alkalmazott mércéitől nem engednek eltérést.

Mint arra az angol példa kapcsán kitértünk, van lehetőség – törvényi feltételek fennállta esetén – derogációt kérni bizonyos emberi jogi standardok betartása alól, így a nemzetközi szerződésben foglaltakkal egyébként ellentétes intézkedések is lehetővé válnak a kivételes állapotra hivatkozással, korlátozott ideig.⁹⁶ Ez azonban kivételes eset: az államok többsége így formálisan alkalmazza az egyezményt, csak egyes jogokat erősebb korlátozásnak vet alá.

Ebből a pontból logikailag két irányban haladhatunk tovább. Az egyik a derogációk tárgyalása, a másik pedig a jogalkotás fejlesztése.

6.2. A derogáció kérdése és az alapjogok speciális korlátozásának dogmatikája

Az irodalomban felmerült, hogy csak az Egyesült Királyság volt az az állam, amely 9/11 után derogációt kért, és felrótta az EJEB-nek, hogy ezzel nem foglalkozott. Az A. and Others ügyben az EJEB azt az álláspontot foglalta el, hogy az EJEE szerinti rendkívüli állapot akkor is fennállhat az állam mérlegelése alapján, ha komoly fizikai kár vagy emberélet veszteség nem is érinti az állami intézményeket, de pl. a nemzet létét fenyegeti. Nem mondott azonban semmit e kritérium lényeges tartalmáról.⁹⁷

Az EJEB joggyakorlata a derogációk és az egyezménysértések megítélésével kapcsolatban egyértelmű: nagy mozgástere van az államnak annak eldöntésé-

⁹⁶ MÉSZÁROS GÁBOR: Alapjogi bíraskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esetjoga. *Pro Futuro*, 2016/2. 202.

⁹⁷ SCOTT P. SHEERAN: Reconceptualizing states of emergency under international human rights law: theory, legal doctrine, and politics. *Michigan Journal of International Law*, 2013/3. 535–536.

ben, hogy létét fenyegeti-e olyan veszély, amellyel szemben különleges intézkedéseket kíván tenni (vagyis alapjogokat speciálisan korlátozza); ha azonban nem a speciális derogációs rezsim alapján működik, akkor megállapítja az alapjogsérelmet. Vagyis, az eljárási szabály (notifikáció) megléte kerül szigorú ellenőrzés alá. Ugyanakkor a kritériumok (mikor lehet felhívni a derogációt, az alapjogkorlátozás arányossága) nem kidolgozott a gyakorlatban. Ez pedig nem biztos, hogy megfelelő segítséget nyújt az európai alapjogvédelemnek a minősített helyzetekben. További problémát okoz, hogy nem egyértelmű, vajon a terrorizmussal való fenyegetettségnek mi az a mértéke, amely miatt az a derogáció tárgyi hatálya alá tartozna.⁹⁸

A különleges jogrend lényeges kérdésével, szabályozási jellemzőivel és az egyes szabályozások egybevetésével a kötet külön fejezete foglalkozik. E helyen csupán a különleges jogrend idején elrendelt alapjogi korlátozás kérdését kívánjuk tisztázni.

A különleges jogrend intézménye és a derogáció összefügg. A nemzetközi intézményként eddig tárgyalt derogáció az egyes államokban akkor kérhető, ha azokban olyan állapot áll fenn, amely vagy az alkotmányi szabályoknak (pl. Magyarország és egyébként a térségünk államai) vagy azok hiányában alacsonyabb rendű jognak, vagy joggyakorlatnak megfelel (pl. Franciaország, Egyesült Királyság). Azokban az államokban, ahol a különleges jogrendre vonatkozóan részletesebb az alkotmány, az EJEE 15. cikkéhez hasonló „derogációs lehetőséggel” találkozunk. Ezek a szabályok arról rendelkeznek, hogy a kihirdetett állapotokban milyen alapjogot lehet az államélet normális működésekor megszokottól eltérő módon kezelni, és melyekhez nem lehet ilyenkor sem nyúlni. Vagyis, e szabályok a biztonság megőrzése esetben átmeneti felmentést adnak az alkotmány egyes rendelkezéseinek alkalmazása alól.

Az eddigi tapasztalatokra és alapjogi megfontolásokra alapozva, a demokratikus jogállami és az alapjogokat messzemenően tiszteletben tartó alkotmányok tervezésével (az alkotáskor és a módosításkor való megfogalmazás, szerkesztés) összefüggésben a következő alapjog-dogmatikai következtetésre lehet jutni. Az alapjogok különleges jogrend idején történő felfüggesztésére, korlátozására csak akkor kell alkotmányi felhatalmazást adni, ha ilyen korlátozásra normál körülmények között nincs lehetőség. Figyelemmel arra, hogy az alkotmánynak kommunikációs funkciója is van,⁹⁹ fontos lenne a szóhasználat megfelelő alkal-

⁹⁸ SHEERAN i. m. 537., 542.

⁹⁹ A jogi fogalmazás *a jog és a nyelv területéhez egyaránt* kötődik. Előbbihez a *tartalma*, a nyelvhez pedig a *kifejeződése miatt kapcsolódik*. DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004. A jogalkotói akarat *sikeres közlése* a

mazása, még akkor is, ha a lényegében ugyanazt a tényhelyzetet írják le. Minden bizonnyal különbség van a „felfüggesztés” (alapjog adott időszakban való el nem ismerése, nem alkalmazása) és a „korlátozás” között. A „felfüggesztés” kifejezés (ld. a magyar Alaptörvényt) használata – éppen az alapjogok „tagadása” miatt – nem javasolt, mivel azt, hogy az állam az egyén egyik szabadságszférájától egyszerűen eltekint, nem áll összhangban azzal, hogy az egyén egyenlő méltósággal rendelkező ember, amely minőségét az államnak minden körülmények között tiszteletben kell tartania. Ha ez nem így lenne, akkor sérülne az a több száz éves elgondolás, miszerint az alapjog „veleszületett”.

A különleges jogrend témakörével foglalkozó fejezetben érvelés található arra, hogy pusztán az alapjog fokozottabb korlátozása miatt nincs is szükség különleges jogrend bevezetésére, mert az általános alapjogi teszt is lehetővé teszi a fenyegető veszély miatt szükség, és az elhárítással arányos intézkedések bevezetését. Mégis a figyelemre méltó tendencia az, hogy az újabb alkotmányok egyre részletesebb szabályokat alkotnak, akár a különleges jogrend vonatkozásában is.

6.3. A jogalkotás technikai fejlesztése a kiegyenlített szabályozás érdekében

A nemzeti jogalkotónak érdemes lenne kiaknáznia a minőségi jogalkotás eszközeit és az abban rejlő lehetőségeket. Az előzetes és az utólagos hatásvizsgálatot alkalmazva előre megbecsülhetné, majd utólag ellenőrizhetné a szabályozás tényleges hatásait, mellékhatásait vagy egyéb, esetleges nem kívánatos egyéb következményeit. Az alapjogi szempontú (tehát nemcsak a gazdasági, költségvetési vagy környezeti hatásokat megbecslő és előrevetítő), előzetes hatásvizsgálat bevezetése alkalmas lehet arra, hogy már az előkészítő szakaszban tudatosítsa vagy felhívja a figyelmet a szabályozás esetleges alapjogi érintettségére, a lehetséges alternatívákra vagy a garanciák növelésének szükségességére. Arra is rámutathat, hogy a szabályozásra a tervezett tartalommal ténylegesen szükség van-e, vagy adott szabályozási cél esetleg más módon – alapjogi érintettség

megértést és – a jogalkotói akaratnak megfelelő – jogalkalmazást, illetőleg ennek következtében a megfelelő jogi hatást vonja maga után. Ez azonban a megfogalmazás stílusának kérdése. G. C. THORNTON: *Legislative Drafting*. London, Butterworths, 1987. (3) 44. Ld. továbbá NOVÁK Barnabás: Nyelvpolitika a jogi szaknyelv tükrében. In: *A nyelvújítás mint nyelvpolitikai aktus*. [Nyelvészeti Doktorandusz Füzetek 10.] Pécs, PTE BTK Nyelvtudományi Doktori Iskola, 2013. 68–73.; NOVÁK Barnabás: Jogalkotás érthetően – a pontos fogalmazás művészete. *Jogtudományi Közöny*, 2014/1. 66–68.

nélkül, vagy kevésbé beavatkozó módon – is elérhető-e. Ekkor derül ki az is, hogy alapjogot fakasztó tilalmat (pl. kínzás tilalma) szándékozik-e semmibe venni a tervezet. Az ezzel összhangban lévő – a jogalkotástani kutatásokban is szorgalmazott – utólagos hatásvizsgálat pedig könnyen elvégezhető módon gyors és pontos visszajelzést tud adni a jogalkotónak a szabályozásának fenntarthatóságáról vagy a változtatási igényekről, sőt akár annak irányairól is.¹⁰⁰

A parlament – időszakosan visszatérő jelleggel, akár független szerv jelzésére, akár mintegy szabályozási „önellenőrzés” keretében (utólagos hatásvizsgálat) – tehát megfontolhatná a szabályozási tárgykör, az alkalmazott (kényszer) intézkedés vagy eljárás stb. módosítását, és a szükséges jogalkotói mérlegelések következtében azt meg is tehetné. Az utólagos hatásvizsgálat – amely sajnálatos módon hazánk jogalkotásának mostohagyyermeke – a jogi előírás ténylegesen elért hatását, eredményét – esetünkben a biztonság v. magánszféra vagy egyéb alapjog, alapjog v. közérdek biztosításának céljára tekintettel – vizsgálja. Ennek eredményeként lehetővé válik a szabályozás hatásának és eredményességének mértékének megállapítása. Látható lesz a célelérés foka, a nemzetbiztonsági szempontok elérésének a ténye, az esetleges alapjogi sérelmek indokoltsága, stb. Az értékelés segítségével ismeretek nyerhetők az esetleg szükségessé váló jogszabály-módosításra, illetve a további, összehasonlítható szabályozási szándékokra, valamint ezeknek jogszabályi formában való átültetésére vonatkozóan. Ehhez nyújt segítséget például a hatásvizsgálat érdemi és rendszerszintű, letisztult módszertannal rendelkező alkalmazása. Ha a jogalkotó is készség szintjén alkalmazza a hatásvizsgálatot, el lehet azon gondolkodni, hogy azt a jogalkalmazásban is bevezetik. Ennek megvalósítására jó példa a magánszférát érintő brit hatásvizsgálat, amelyet ott a megfigyelő kamerák telepítésekor szükséges elvégezni.

¹⁰⁰ A témáról általában ld. DRINÓCZI Tímea: Ex Post Assessment of Legislation in a Comparative Context: CEE And Balkan. *KLRI Journal of Legislation Evaluation*, 2016. (10-1), 127–169. A szakirodalomban megfogalmazottak, az ajánlott módszertanok és a tudatosságemelés ellenére azonban – legalábbis a mi térségünk, történelmi és egyéb okok miatt – nem ebben az irányba halad. Ld. pl. Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds.): *Legislation and Legisprudence in Europe. A comprehensive guide for scholars and legislative practitioners*. Hart Publishing, 2017. A könyv ismertetését ld. DOMOKOS Dániel: Recenzió Ulrich Karpen és Helen Xanthaki: *Legislation in Europe* című művéről. *Parlament Szemle*, 2017/1.

6.4. A (nemzet)biztonság és az egyén biztonsága

Az EJEJ joggyakorlatában a személyi biztonsághoz való jog egyik értelmezése az, hogy a biztonságnak nincsen a szabadságtól elkülönült jelentése, az az önkényes fogvatartással szemben vagy az ilyen fogvatartással szembeni eljárási védelemként értendő, méghozzá az előkészítő dokumentumokban felelhető történelmi és jogszabály-szerkesztési okok miatt. Ebben az összefüggésben tehát a biztonságra hivatkozás csak a fogvatartással, a szabadságelvonással kapcsolatban hívható fel. A gyakorlatban azonban az is megfigyelhető, hogy a személyi biztonság egyre jobban függetlenedik a személyi szabadságtól, felmerült annak lehetősége, hogy azt önmagában is garantálhatónak fogják fel, de ez az értelmezés a gyakorlatban nem folytatódott. Ennek fő magyarázata az, hogy az egyén személyi biztonságát jelenleg nem elsősorban az államtól kell védeni (holott az alapjogok kötelezettje az állam), hanem a személyi biztonság a közbiztonságon mint államcélon keresztül érvényesül. A Bíróság viszont elkezdett utalni a biztonsághoz való jogra az 5. cikkben kívüli esetekben, vagyis a biztonságra sikerrel lehet hivatkozni a 8. és a 3. cikkel összefüggésben is. Ez az interpretáció a biztonsághoz való jog kiegészítő jog jellegét, vagy intézményvédelmi jellegét erősíti. Ha a személyi biztonsághoz való jognak csak az intézményvédelmi kötelezettség jellegét fogadjuk el, abból egyrészt az következik, hogy a személyi szabadság az 5. cikkben [(2)-(5) bek.] írt eljárási követelmények által biztosítandó, másrészt az, hogy ii) az egyes alapjogok – amelyek megvalósulása önmagában hozzájárul az egyén elvont, és nem az 5. cikkben rögzített biztonságához – biztosíthatóak az intézményvédelmi kötelezettség által. Ha azonban ez így van, akkor felmerül a kérdés, hogy szükséges-e az 5. cikkben írt személyi biztonsághoz való jogra utalni egyáltalán, szükséges-e azt alkalmazni. Bármilyen is a válasz e kérdésre, a gyakorlat számára az a tanulság, hogy az általános értelemben vett (köz/nemzet)biztonság nem érvényesülhet a szabadsággal és az egyén biztonságával szemben, és az egyén biztonsága olyan egyéni szféra, amelyet garantálni és biztosítani kell, ha közvetlenül nem is az ezt tartalmazó cikk felhívásával, akkor más egyezménybeli rendelkezések alkalmazásával. Az egyén biztonsága tehát – a biztonság általános megközelítéséhez hasonlóan – alapjogokon átívelő kategória, mivel egyes aspektusaiban az egyén létét biztosítja.

Az egyén biztonsághoz való joga tehát a biztonság garantálása állami feladattal és céljával éppen ellentétes hatású, és ebből következően azzal ellentétes funkciójú alapjog lehet. A biztonsághoz való jog nem a magánszféra vagy más alapjog korlátozását indokolja, hanem – többek között – azok lehető legteljesebb

körü garantálásának az eszköze. Az egyén biztonságához való jogára hivatkozva tehát – utalva arra, hogy az egyének biztonsága összeadva a közösség, nép, nemzet biztonságát eredményezi – nem lehet az alapjogok (pl. magánszféra, adatokhoz való hozzáférés) eddig kialakult standardjaitól eltérő korlátozását indokolni.

6.5. Az alapjogvédelmi standardok állandósága

Felhívjuk a Velencei Bizottság a 359/2005. sz. véleményében foglaltakat. E szerint az emberi jogok minősített helyzetekben való védelmével kapcsolatos hangsúlyozni kell az általános alapjogkorlátozási teszteket (törvényben meghatározottság, szükséges a demokratikus társadalomban), amelyeket pl. az EJEE is tartalmaz, és amelyek között a nemzetbiztonságra való hivatkozás is megtalálható. Az ilyen indokoknak – azaz a korlátozásnak – a lehető legpontosabban kell megjeleníteniük a szabályozásban, szükségesnek kell lenniük és arányosnak kell maradniuk.¹⁰¹ A nemzetbiztonság és az alapjogok közti mérlegeléshez az EJEB esetjoga segítséget nyújt, de a minimumstandard vagy küszöb az az, hogy az alapjog lényeges tartalma nem korlátozható; ennek a kritériumnak azok esetében is teljesülnie kell, akik az állam vagy a nemzet biztonsága vagy a közbiztonság elleni cselekményeket követtek el vagy annak elkövetésével gyanúsítják őket.¹⁰² A terrorizmus elleni harccal és az alapjogokkal összefüggésben is egyetértésben hivatkozunk a véleményt, amely szerint a nemzetbiztonság és az alapvető jogok (mint a biztonság és a szabadság aspektusai) nem egymással versengő értékek, hanem egymás előfeltételei. Ahogyan az ENSZ főtitkár is fogalmazott (2003): az emberi jogok tiszteletét a terrorellenes harcra irányuló stratégia lényegi elemeként kellene látni, és nem annak az akadályának kell lennie. Mindehhez a demokrácia és a jogállam fenntartása és kiterjesztése vezet.¹⁰³

Az alapjogvédő szerveknek – Velencei Bizottság, EJEB, nemzeti bíróságok – mind helytellenítik a terrorizmus minden formáját, mivel az az EJEE értékeivel ellentétes. Egyetértünk abban, hogy minden demokratikus államnak joga van magát megvédenie támadás esetén. Ugyanakkor a terrorizmus elleni küzdelemnek is garantálnia kell az európai értékeket, a szabadságot, demokráciát,

¹⁰¹ Guideline on Human rights and the fight against terrorism adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at its 804th meeting on 11 July 2002. Hivatkozva a 359/2005. sz. vélemény, 3.

¹⁰² Ld. pl. Chahal v UK (1996) ügyet. Hivatkozva a VB 359/2005. sz. vélemény, 3.

¹⁰³ VB 359/2005. sz. vélemény, 11., 12. o. Ld. még VB 500/2008, 5.

az emberi jogok és alapszabadságok és a jogrend tiszteletben tartását.¹⁰⁴ Az alapjogvédelemmel kapcsolatban rögzíthető tehát, hogy – a kihívások ellenére – nem változik az alapjogvédelmi szint és a mögöttes filozófia sem. A bírói gyakorlat – annak ellenére, hogy a jogalkotó mindig a magánszférába való erőteljesebb behatással (a hatékonyságot figyelembe véve) igyekszik a kihívásokkal szemben fellépni – nem enged nagyobb teret az alapjogkorlátozásnak. Inkább azon az állásponton van, hogy a biztonság árán sem aránytalanul, sem szükségtelenül nem korlátozhatóak az alapjogok. A terror elleni harchoz (és a vonatkozó helyzetekben) a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok erősítése szükséges, nem az ezeket biztosító garanciák lebontása, vagy ezen alapjogok igazolhatatlan (alkotmányellenes, konvencióellenes) korlátozása. Semmi nem indokolja ugyanis azt, hogy az alapjogi standardokon változtassunk, vagy azokat újraértelmezzük.¹⁰⁵

7. Összegzés

A nemzetbiztonság és a magánszférához való jog kapcsolatáról szóló fejezetben az volt a célunk, hogy hozzájáruljunk a magánszféra garanciarendszerének fejlesztéséhez, a szabályozás esetleges pontosításához gyakorlati példákból merítve alternatívákat villantsunk fel, vagy éppen elkerülendő szabályozási megoldásokat mutassunk be. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy a jogalkotó számára szükséges és a modern alapjogi gondolkodással és kötelezettségvállalásokkal összhangban lévő elméleti háttérrel kidolgozhassuk annak érdekében, hogy mind a biztonságra törekvő állami célja és alapvető társadalmi értéke, mind az érintett alapjogok a legnagyobb mértékben meg tudjanak valósulni. Nem törekedtünk arra, hogy policy javaslatokat fogalmazzunk meg, vagy orientáljuk a magyar törvényhozót valamilyen – szélsőértékben biztonság-centrikus vagy alapjog-centrikus – megoldások felé. A trendeket és a még mindig fennálló kereteket szerettük volna érzékeltetni, és az alapjogok speciális korlátozásának dogmatikai megfontolásain és a minőségi jogalkotáson alapuló ajánlásokat tenni annak érdekében, hogy a politikai döntéshozó ezeken belül maradhasson úgy, hogy biztonságot teremtsen és egyben a magánszférát is megvédi és tiszteletben tartja.

¹⁰⁴ Opinion No. 838/2016. 4. o. III. pont.

¹⁰⁵ Velencei Bizottság a 359/2005. sz. véleményét, 11. o., Ld. továbbá a Velencei Bizottság véleményét: Opinion of the legal framework governing curfews (Turkey), és az idézett Öcalan v. Turkey, illetve a Ramirez Sanchez v. France ügyeket.

Összegezve tehát:

Trendként említendő az, hogy a politikai döntéshozó szükségszerűen – természetéből és feladatából is adódóan – hatékonyan igyekszik a fenyegetettségekre reagálni, sokszor figyelmen kívül hagyva az alapjogi megfontolásokat, azaz biztonság-centrikusabb megközelítést alkalmaz, és kiiktatja vagy nem teszi lehetővé megfelelő mértékben és módon a demokratikus – politikai és/ vagy jogi – kontrollt.

Ezekből fakadóan, ugyancsak trend, hogy a fenti miatt indult eljárásokban a bírósági szervek az egyensúlyt visszabillentik, és az alapjogi standardok, a védelem szintje folyamatos fenntartásával ítélik meg az ügyeket, mert a biztonságot nem a szabadság rovására kell és lehet megteremteni, hanem annak tiszteletben tartásával. E tevékenysége során – értelemszerűen és elvárhatóan – a (nemzetközi) bíróság (EJEE) meghagyja a helyzet politikai és jogi értékelését az állam szabadságában, de megköveteli az eljárási szabályok betartását és a helyzet értékeléséhez vezető indokok megfelelő felsorakoztatását, és nem enged a szükségesség-arányosság megfelelő és racionálisan indokolt alkalmazásának követelményétől.

Mindezekre figyelemmel az alábbi ajánlás fogalmazhatóak meg: az állami jogalkotó értse a fenti trendekben megfogalmazottakat; összehasonlító szempontok figyelembe vételével vizsgálja más államok hasonló megoldásait, kísérje figyelemmel az arra vonatkozó bírósági esetjogot; ennek érdekében a szabályozás tervezésekor alkalmazza a hatásvizsgálatot, azt terjessze ki eddig nem alkalmazott területekre; minden esetben és összefüggésben tegye lehetővé az alapjogokat korlátozó intézmények és intézkedések feletti kontrollt a legcél-szerűbb és elképzelhető legszélesebben körben.

A MAGÁNSZFÉRA ÁTALAKULÁSA – A 21. SZÁZADI KIHÍVÁSOK

CSINK Lóránt – TÖRÖK Réka

1. Bevezető

„Nem jó az embernek egyedül” – írja a Biblia az első lapjain.¹ Az ember társas lény, az emberi élet optimuma a közösségben van, amiből következően az ember megjelenik, láthatóvá válik a közösségben. Az emberi élet a nyilvánosság előtt zajlik. Ugyanakkor szintén az emberi minőségből következik, hogy vannak titkai: létének egy szeletét el kívánja zárni a nyilvánosság elől, azt csak a saját szférájának kívánja megtartani. Az emberi életet tehát a nyilvánosság és a magánszféra közti kettősségben zajlik.

Az egyén életének tehát vannak szegmensei, amelyekről bárki szabadon tájékozódhat, de vannak azonban olyanok, amelyek kifejezetten személyes jellegű tényeket, adatokat, információkat tartalmaznak. A nyilvános és a belső szféra közötti információáramlás egyoldalú: a belső szférából áramolhat információ kifelé, viszont a nyilvános adat már nem válhat titkossá. Mindenkinnek felelős döntése, hogy mely információkat engedi a belső szférából a nyilvánosságra, e tekintetben szubjektív területekről van szó, mivel nem mindannyian ugyanazon körülményeinkre vagyunk érzékenyek, egyesek több, mások kevesebb információt engednek a nyilvánosság számára, illetve abban is különbség van az egyes emberek között, hogy mely adattípusok áramlásának engednek teret. Azonban van a jognak egy általános mércéje (családi élet, otthon stb.), amely segít eligazodást nyújtani a jogilag releváns „érzékenységi küszöbök” meghatározásában.

Külön vizsgálendő az az eset, amikor az információáramlás nem az érintett szabad akaratából, hanem más személyek vagy a közhatalom cselekményei folytán történik. A jog nyelvén ez a magánszféra korlátozása, amely jelen

¹ 1Móz 2,18

vizsgálatunknak tárgya. A magánszféra tartalmi elemei demokratikus társadalmakban alkotmányos védelemben részesülnek.

A magánszféra fogalma nem újkeletű, azt Warren és Brandeis szerzőpáros már az 1890-es években megfogalmazta.² Ugyanakkor a magánszféra nem állandó, a történelmi fejlődés erre a jogra is kihat, sőt jelenkorunkban a magánszférát számos kihívás éri. A kihívások egy részét a modern technológia jelenti: az internet, az okostelefonok és a drónok világában már sokkal kevesebb információ zárható el a külvilágtól, mint korábban. A kihívások másik részét viszont maga a társadalom (és természetesen a benne élő ember) idézi elő: a közösségi oldalak, a virtuális valóság és a reality show-k között szocializálódott ember számára természetes, hogy munkája, párkapcsolata, étrendje, bioritmusa stb. nyilvános adat. Mindez az ember szabad akaratába tartozó kérdés – amelynek következményeit természetesen viselni kell. Ezzel összefüggésben az államnak passzív feladata van: egyrészt azzal teszi lehetővé, hogy az egyének azt védhessék, amit védeni szeretnének, olyan kereteken belül, amellyel mások jogait nem sértik, hogy nem avatkozik bele a magánszférájukba (védelmi alapjogi jelleg). Másrészt viszont a technika folyamatos fejlődése egyértelműen az állam részéről tevőleges, aktív magánszféra-védelmet igényel, amely keretében segít kiküszöbölni azt, hogy a magánszférába tartozó információk az egyén akarata ellenére nyilvánosságra kerüljenek (ennek keretében pl. a hackertámadások elleni védelemtől szó lehet egészen az egyén otthonának fizikai védelméig).

Felmerül ezért a kérdés, hogy a magánszféra fogalma ebből adódóan igénnyel-e bármely szintű újragondolást, illetve maga a védelmi kör kiszélesítése, körülbástyázása szükségszerű-e?

A kérdés megválaszolásához először a magánszféra tartalmát szükséges vizsgálni, hiszen annak meghatározása nem csupán egy elméleti kérdést vet fel, hanem – ahogy az a fejezet során a későbbiekben körvonalazódik – joggyakorlati problémák alapja is egyben. Ahhoz, hogy a magánszféra védelme a gyakorlatba átültethető, konkrét esetekben alkalmazható háttértartalommal rendelkezzen, szükséges lehet magának a terminológiának vizsgálata. Tekintve, hogy a magánszféra védelme megjelenik az alkotmányjogban, a polgári jogban, a büntetőjogban és számos más jogterületen, de mibenléte nem egyértelmű, egy komplex problémával állítja szembe a jogalkalmazót. Mindemelllett az Alkotmánybíróság alapjogi konfliktusok feloldására irányuló gyakorlata is több

² Samuel D. WARREN – Louis D. BRANDEIS: The Right to Privacy. *Harvard Law Review*, 1890/4. 193–220.

esetben kimutatta már a magánszféra-védelem során alkalmazandó szempontrendszer hiányosságait.³

Elméletben adott lehet-e az a feltevés, miszerint a magánszféra védelmét érintő probléma részben abból is fakad, hogy napjainkban az emberek „érzékenységi küszöbe” lényegesen alacsonyabb, mint az a magánszféra fogalmának kialakulása idején volt. A fejezet a továbbiakban azért alkalmazza ezt a fogalmat, hogy segítségével közelebb kerüljön a magánszféra fogalom magyarázatának és tartalmának mélyebb tanulmányozásához.

Az állam intézményvédelmi kötelezettsége egy bizonyos magánszféra-kép védelmére épül. Vajon következik-e már egy alapvető eltolódás a folyton egyre rugalmasabb elmélet és az ahhoz alkalmazkodni kényszerülő gyakorlat között? Hogyan lehet leghatékonyabban védeni a magánszférát – a magánszféra-érintett egyes területek újraszabályozásával vagy inkább a magánszféra egységes védelmének újragondolásával?

A tanulmány a fenti felvetések, kérdések megválaszolásához keres iránymutatást a magánszféra-kép kialakulásának és értelmezési lehetőségeinek vizsgálatával.

2. A magánszféra védelmének alapjogi gyökerei

2.1. Az emberi méltóság eredete

Ahány kor, annyi szellemiség és méltóságfogalom létezik, azonban az emberek becsülete, tisztelete, jó hírneve, az egyének egyenlősége minden esetben megjelenő részei annak, és a korral fejlődve – szemben a római dignitas képével –, Cicero már minden egyénre kiterjedően fogalmazza meg a méltóságvédelem

³ I.d. pl. a 13/2016 (VII. 18.) és 14/2016 (VI. 18.) AB határozatok: A magánszféra védelmének megfelelő elhelyezése az alapjogi kollíziók feloldása szempontjából különös jelentőséggel bír. Ahogyan az a 13/2016 (VII. 18.) és 14/2016 (VI. 18.) AB határozatokból kiderült, a magánszférához való jog és más alapvető emberi jog – konkrét esetben a gyülekezéshez való jog – összeütközése esetén alkotmányos nehézségekbe ütközött az eljáró hatóság és bíróság is, mikor a gyülekezési jog megtiltása mellett érvelt. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva mindkét határozatában megállapította, hogy az Alaptörvény VI. Cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog összeütközése esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit. Az Alkotmánybíróság a kollízió feloldása szempontjainak meghatározásához a törvényalkotóhoz fordult.

szükségességét.⁴ A római kori *dignitas* fogalma kezdetben még az ember társadalmi helyét és szerepét határozta meg, az egyénnek származása, kiváltságai, teljesítménye alapján kijáró társadalmi megbecsülést, tekintélyt fejezte ki. Felfogásuk szerint a méltóság nem illetett meg mindenkit, csak a közmegebecsülésre érdemesnek tartott személyeket.⁵ Ugyan még kezdetleges formájában, de létezett az emberi méltóság védelme. Ilyen volt a római kori méltóságsértő iniuria, amely a szabad ember becsülete, tisztessége, jó hírneve ellen irányult. A szabad emberek méltósága sérelmet szenvedhetett akár testi sértéssel, szóbeli becsmérléssel is.⁶

Ezt követően, a sztoikus filozófiában jelent meg először a gondolat, hogy a méltóság nem kiváltság, hanem minden embert megillető jog.⁷ Cicero már a Krisztus előtti első században bevezeti az *‘dignitas humana’* (emberi méltóság) fogalmát. Szerinte a méltóság egyetemes emberi tulajdonság, amely az ember magasabbrendűségét fejezi ki, valamint a tiszteletet, amely által mindenkit és nem csak az előkelőbbeket kell tiszteletben tartani.⁸ „A természet ugyanis jellemet oltott belénk, magasán a többi élőlény fölé emelve bennünket.”⁹

A kereszténység valószínűsíthetőleg Szent Ambrus milánói püspök óta (kb. 339-397) használja az emberi méltóság fogalmát.¹⁰ A keresztény természetjogi gondolkodók ennek alapját az ember istenképiségében látják. Az emberre úgy tekint, mint Isten képmására, akinek személyes szellemi lelke Isten egyedi teremtmői műve.¹¹

A reneszánsz korban az emberközpontú világkép maradt fenn, az nem szakadt el a keresztény teremtetéstörténettől, de az ember szabadságán volt a hangsúly.¹² Kiemelkedő gondolatot fogalmazott meg ebben az időben Giovanni Pico della Mirandola a *‘Beszéd az emberi méltóságról’* című értekezésében. Eszerint

⁴ CICERO: *De officiis [A kötelességekről]* (4, 10, 12).

⁵ TÓTH Gábor Attila: Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog. In: HALMAI Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 257.

⁶ SZŰCS Magdolna: *Az emberi méltóság védelme az ókori Rómában*. http://epa.oszk.hu/00900/00997/00010/pdf/EPA00997_Letunk_2007_04_110-127.pdf

⁷ TÓTH i. m. 257.

⁸ Bernad VOGEL (szerk.): *A középpontban: az emberi méltóság*. (ford. POLGÁR Anna) Budapest, RG Press Kft., 2007. 18.

⁹ CICERO: *De officiis [A kötelességekről]*.

¹⁰ VOGEL (szerk.) i. m. 19.

¹¹ ZAKARIÁS Kinga: Élethez való jog és emberi méltóság. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Kara, 2013. 81.

¹² Uo. 81.

a Teremtő szabad akarattal és korlátlan változási képességgel ruházta fel az embert, ezzel érvényesítve az ember kitüntetettségét a teremtmények között.¹³

Immanuel Kant kiindulópontja szerint az ember képes arra, hogy erkölcsi törvényeknek megfelelően cselekedjen, tehát racionális és autonóm lény.¹⁴ Különbséget tesz relatív érték és abszolút érték között. Az előbbit „árnak” nevezi, minden olyan dolognak odaítéli, amely számunkra vonzó, hasznos és ezáltal nyer értéket. Az abszolút érték pedig a méltóság felfogásában kizárólag az embernek a privilégiuma¹⁵: „A célok birodalmában mindennek vagy ára van, vagy méltósága. Aminek ára van, annak helyébe egyenértékes gyanánt másvalami is állítható; ami viszont minden ár fölött áll, tehát aminek egyenértékese sem lehet, annak méltósága van.”¹⁶ Kant az egyenlő emberi méltóságból egyrészt arra utal, hogy mindenkinek meg kell adni azt a tiszteletet, amely emberi minőségében megilleti. Másrészt az embernek önmagában is tisztelnie kell az abszolút értékű erkölcsi személyt, magát sem kezelheti eszközként. Erre utal erkölcsi parancsa: „Cselekedj úgy, hogy az emberiséget mind saját személyedben, mind mindenki más személyében mindig célnak is, sohasem pusztán eszköznek tekintsd.”¹⁷

Az utóbbi évtizedek szakirodalmára a kanti méltóságeszme gyakorol nagy hatást. John Rawls szintén hangsúlyozta az autonóm szabadság jelentőségét a társadalmi igazságosság elveinek újrafogalmazásakor. A szervezett emberi együttélés legalapvetőbb követelményeként az igazságosságot állítja, ez a közösségi lét alapja. Mindez olyan elvekből áll, amelyek biztosítják az emberek közötti kölcsönös együttműködését és ezen közös, mindenki által elfogadott elveknél még a társadalom egészének jóléte sem lehet fontosabb.¹⁸ *Ronald Dworkin* az alapvető jogok szerepét az emberi méltóság védelmezésében és az egyenlő bánásmód biztosításában látja. Hazánkban *Kis János* által kidolgozott emberi jogi elmélet kiindulópontja a kanti emberi méltóság fogalom. Az emberek közötti erkölcsi viszony alapjának tekinti: „valakinek a méltóságán azt értjük, hogy nincs alap kirekeszteni az illetőt az emberek morális közösségéből; egyenlő méltóságon azt, hogy nincs alap rangkülönbségeket tenni a morális közösség tagjai között”.

¹³ TÓTH i. m. 258.

¹⁴ Uo. 258.

¹⁵ VOGEL (szerk.) i. m. 17–18.

¹⁶ Immanuel KANT: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése*. [1785] Budapest, Raabe Klett Kiadó, 1998. 51.

¹⁷ TÓTH i. m. 258–259.

¹⁸ John RAWLS: *A Theory of Justice*. Harvard University Press, 1999.

2.2. A méltóság-fogalom jellemzői és jelentősége az alapjogi konfliktusok feloldása során

Az emberi méltósághoz való jog, mint minden embert megillető alapvető emberi jog fejlődéstörténete jól nyomon követhető, az egyes korok közös nevezői is alapvetően körvonalazódnak. Az azonban, hogy miben is áll az emberi méltóság fogalma, már korántsem ilyen egyértelműen meghatározható és e megfoghatatlan valójában, annak konkretizálására vállalkozni talán eleve nem is szükséges.

Mindemellett, ha bizonyos zsinórmértékek mentén tisztábban körvonalazni lehetne alkotmányos meghatározását, akár gyakorlatban is alkalmazható állandó jellemzőit az emberi méltóságnak, abból következtetve talán megfoghatóbbá lehetne tenni az „érinthetetlen lényeg” jelenségét is. Ha pedig már rendelkezünk egy megfoghatóbb fogalommal annak kapcsán, hogy mi is értendő érinthetetlen lényegen, az iránymutatást adhat és körvonalazhatja a magánszféra érinthetetlen tartalmának meghatározását is. Mindezen túlmenően pedig nem kizárt, hogy általánosságban véve, e két fogalom tisztázása is már könnyen alapjogi konfliktusok feloldásához vezethetne. Még tovább menve, felmerül a kérdés: feltételezhető-e, hogy részben ebben gyökerezik az alapvető emberi jogi összeütközések egy megoldókulcsának alapja is?

Különböző szerzők más és más elméleti vonalak mentén fogalmazzák meg az emberi méltóság tartalmát. Balázs Zoltán az emberi méltóság mibenlétének meghatározásakor a méltóság meghatározásából indul ki, mely egy változó érték, ami egyenlőtlen mértékben van meg hordozóiban. Mégis kiemeli, hogy általában az egyenlőség és állandóság képét látjuk benne. A méltóság fogalmára véleménye szerint legjobban példák alapján tudunk rávilágítani. A szépséghez, mint minőséghez hasonlóan a méltóság is számtalan egyedi dologban előfordulhat, nemcsak az emberben. A méltóság léte nem vagy-vagy kérdés, sokkal inkább fokozatbeli, hol nagyobb, hol kisebb fokban van meg bennünk. Álláspontja szerint az sem kizárt, hogy a méltóság teljesen hiányozzék – fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy itt nem az emberi méltóságról beszél, hanem a méltóságról, mint általános minőségről. Nem kívánja matematikai pontossággal definiálni ezen érték jelentését – hiszen talán nem is lehetne –, inkább annak legfontosabb összetevőit foglalja össze: „komolyság, nyugalom, visszafogottság, higgadság, szellemi és erkölcsi értelemben vett megbízhatóság és integritás, távolságtartás; de semmiképpen sem közönyösség, szenvtelenség, ridegség, humortalanság, konokság, szűklátókörűség.” A méltóság változó

értékként megjelenő szerepét Kolnai Aurél metaforájával¹⁹ támasztja alá, mely szerint méltósággal rendelkezni annyit tesz, mint súllyal rendelkezni. Bár ez egy nagyon általános metafora, mégis úgy tartja, hogy az emberi méltóság fogalma egy ehhez hasonló minimális méltóság-tartalomból indul ki, ezáltal megengedve azt, hogy még egy esetleges méltatlan viselkedés se zárja ki a minimális emberi méltóság meglétét.²⁰

Gyakran találkozhatunk azzal a meghatározással, ami az emberi méltóságot a tisztelet fogalmával magyarázza. Balázs Zoltán is tesz erre való utalást, miszerint a méltóság bizonyos reakciót vált ki a társas lények között, ez pedig az egymás iránti tisztelet. Őva int azonban arra, hogy a méltóság viszonyosság-elvűségéből nem szabad arra következtetni, hogy annak elismerése automatikusan ugyanakkora méltósággal ruház fel bennünket.²¹ Mindezen gondolatok mellett részben elveti az emberi méltóság fogalmát – alapul véve helyette az emberi értékesség kifejezést –, mondván, hogy azt nem lehet olyan módon átalakítani, mint amelyet az egyenlő és állandó elosztás követelménye megkíván. Azonban elismeri annak szükségességét is, valamint azt, hogy olyannyira belegyökerezett napjaink jogi, politikai, filozófiai nyelvezetébe – hasonlóan az igazság fogalmához –, hogy azt nem fogja senki elvetni. Kétségszű, hogy az értékek tekintetében, mely alkalmas akadály bizonyos visszaélésekkel szemben, de másrésztől felhívja a figyelmet arra, hogy egyben kiváltó oka is lehet más erkölcsi, politikai rossznak.²²

Hámori Antal nem a méltóság meghatározásából indul ki, hanem magából az emberből. Írásában azt a kérdést teszi fel, hogy mi méltó az emberhez? Mi az, ami kibontakoztatja? Hiszen ami nem méltó az emberhez, az nem tartozik az emberi méltóság körébe, és így azt nem védi az emberi méltósághoz való jog sem. Ezen gondolatmenetét követi a szabadság és felelősség kapcsolata.²³ Az emberi kapcsolatok terén az összhang megteremtésében és mindenki jogainak tiszteletben tartásában az igazságosság szolgál iránytűként, előmozdítva ezzel a méltányosság érényét. A Szentírásnak megfelelően az igazságos magatartás nem valósulhat meg szeretet nélkül.²⁴ Bár a keresztény felfogás szerint

¹⁹ KOLNAI Aurél: Méltóság. In: KOLNAI Aurél – BALÁZS Zoltán (szerk.): *Új Mandátum*. 2003. 107.

²⁰ BALÁZS Zoltán: Emberi méltóság. *AKTI Füzetek*, 30., 2008. július, 5–6.

²¹ Uo. 7.

²² Uo. 21.

²³ HÁMORI Antal: *Igazságosság, emberi méltóság, szabadság és felelősség, élet- és családvédelem*. Budapest, (a szerző saját kiadása) 2009. 8.

²⁴ HÁMORI i. m. 22.

az emberi méltóság nem azonos az igazságossággal, de mégis azon konkrét formák egyike ez az erény, amelyen keresztül az emberi méltóság tisztelete kifejezésre jut. Ulpianus igazságosság-fogalma ezt még érthetőbbé teszi: „az állandó és tartós akarat, hogy mindenki részesülhessen a jussában”. Az emberi méltóság az ember létevel adott, a jogegyenlőségben való részesülés pedig az ember méltóságából levezethető, ennek megfelelően ezen „anyagjog” semmibe vétele együtt járhat a jogok önkényes korlátozásával, megvonásával.²⁵

A társadalmi igazságosság kapcsolódik a közjóhoz, a tekintély gyakorlásához és megvalósításához nélkülözhetetlen az ember méltóságának tiszteletben tartása. Ez magában foglalja azoknak a jogoknak a tiszteletben tartását is, amelyek az emberi méltóságból fakadnak. Összeegyeztethetetlen az emberi méltósággal, ha egyes emberektől vagy emberek egész csoportjától megtagadják az őket megillető, az életükhöz, létezésükhöz nélkülözhetetlen fejlődési lehetőségeket.²⁶

A keresztény emberkép vonatkozásában a cél az „igazságos béke”.²⁷ Ez nem kizárólag a háborúktól mentes együttélést jelenti, hanem megkívánja a személyek javainak védelmét, az emberek közötti szabad kommunikációt, a személyek és népek méltóságának tiszteletben tartását és a testvériség gyakorlását is. Ez a béke az igazságosság műve és nélkülözhetetlen eleme a szeretet.²⁸ Zlinszky János az ember méltóságát értelmében, akaratában, szabad döntésében és egyedi, megismételhetetlen létezésében látja.²⁹

A fenti jellemzők összetételében így az emberi méltósághoz való jog egy olyan egyetemes emberi tulajdonság, amely az egyén számára tiszteletet, magasabbrendűséget, kitüntetettséget fejez ki más természeti lényekhez mérten. Egy minden embert megillető jog, amely az emberi mivoltból eredő autonóm szabadság, felelősségtudat és szabad akarat gyakorlása révén lehetővé teszi az egyén számára, hogy az erkölcsi törvényeknek megfelelően, racionális és autonóm lényként cselekedjen, korlátlanul változhasson. Egy abszolút érték, amelyet minden ember szükségképpen magával hordoz, amely által minden ember együtt, egy rangkülönbségek nélküli, kölcsönösségen alapuló morális közösség részese lehet, ahonnan senkit sem lehet kirekeszteni. Egy állandó cél, de sosem eszköz, mind az egyén, mind az állam számára; egy alkalmas

²⁵ VOGEL (szerk.) i. m. 30–32.

²⁶ HÁMORI i. m. 26–27.

²⁷ VOGEL (szerk.) i. m. 32.

²⁸ HÁMORI i. m. 22.

²⁹ ZLINSZKY János: A közszolgálati média és az emberi méltóság alapértéke. *AKTI Füzetek* 2008/35. 16.

akadály a visszaélésekkel szemben. Ez együtt pedig szükségképpen valami olyasmi, mint maga az érinthetetlen lényeg, az alapjogok lényeges tartalmán belül. A halmazon belüli azon rész, amelynek korlátozása azért szükségképpen lehetetlen, mert azzal a fenti jellemzők, vagyis általában az alapvető emberi jogok alkotmányos elismerésének alapjai sérülnének.

A magyar jogirodalomban az élet és a méltóság fogalmának kétféle felfogása ismert: az egyik megközelítés szerint egy, a jog felett álló értékről van szó, a másik felfogás pedig alanyi jognak tekinti – a két felfogás pedig kiegészíti egymást. A két erkölcsi érték az Alaptörvénybe emelésük révén jogi értékké válik, alapjogként tételezésük pedig pozitív jogi követelményeket teremt.³⁰

A jelen írásban használt felfogás szerint *a méltóság az emberre jellemző, az ember járulékos tulajdonsága*. A méltóságot tehát nem tudatállapotnak tekintjük, nem azonosítjuk a méltóság-érzettel. Ezzel kapcsolatban két megközelítés létezik: az egyik a keresztény istenképiségből indul ki, a másik a kanti filozófiából. Létezik egy olyan értelmezés is, amely mindkét felfogást elfogadja: hangsúlyozza az ember teremtettségét és mellette kiemeli az ember függetlenségét, szabadságát, amelyet egy állam nem használhat eszközként célok eléréséhez.³¹ Az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jogi jelleggel rendelkezik, egy szubszidiárius alapjog, amelyre az egyén autonómiájának védelmében akkor is lehet hivatkozni, ha más nevesített alapjog egyike sem lenne alkalmazható. A méltóság személyiségvédelmi funkciója mellett az emberi életek értéke közötti egyenlőséget is hivatott biztosítani.³²

3. A magánszféra megjelenése egyes európai alkotmányokban

Az európai országok nemzeti alkotmányaikban helyet adnak a magánszféra védelmének, azonban annak formája és szintje alkotmányonként eltérő tendenciákat mutat. A magán-és családi élet védelméről a vizsgált európai országból mindegyik alkotmány rendelkezik, azonban nem mindegyik kezeli különváltan a magánlakás védelmétől. Például finn, a görög és a spanyol alkotmány is egy cikk alatt fogalmazza meg annak kiemelkedő szerepét. A védelem tartalmát

³⁰ ZAKARIÁS i. m. 79–80.

³¹ TÓTH i. m. 258–259.

³² SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Osiris, Budapest, 2008. 104–105.

illetően nincs mérvadó különbség a megfogalmazások között: a magán- és családi élet hol sérthetetlenségét, hol tiszteletben tartását, az abba való jogellenes beavatkozás tilalmát, a méltóság, a becsület és a jó hírnév védelmének jogát emelik ki.³³ Érdekes kivétel a lett alkotmány, amely mind a magánélet, magánlakás és levéltitok sérthetetlenségéről tömören, egy mondatban rendelkezik: „*Mindenki jogosult magánélete, otthona, levelezése sérthetetlenségére*” (96. cikk).

A magánlakás védelméről szintén minden vizsgált európai ország rendelkezik.³⁴ A védelem és annak sérthetetlensége mellett, azonban már kivételeket is megállapít, melyek szintén a legtöbb esetben ugyanarra épülnek: törvényi feltételek fennállása esetén, bírósági határozat, bűncselekmény elkövetésének gyanúja, végszükség.

Emellett a vizsgált országok alkotmányának fele rendelkezik kifejezetten a levéltitok védelméről. Az országok alkotmányainak jelentős része külön cikkben rendelkezik a személyhez fűződő információ/személyes adatok védelméről.

Bulgária alkotmánya például az emberi méltóság védelmén és sérthetetlenségén túl a magánélet sérthetetlenségét is kimondja. Az otthon védelmét az egyén lakóhelyének védelmével fogalmazza meg, amely védelem korlátozását csak törvényben felsorolt esetekben engedélyezi (pl. bírósági engedély, bűncselekmény elkövetése, végszükség). Mindemellett a levéltitok kiemelt jelentőségű szerepéről tanúskodik az alkotmány 34. cikke, amely megsértését kivételt szintén csak bíróság vagy súlyosabb bűncselekmény felderítése alapozhatja meg. Érdekesség, hogy a bolgár alkotmány az információ áramlását is külön alkotmányos szintre emeli azzal, hogy kimondja: „mindenkinek joga van információt keresni, szerezni és terjeszteni”, azzal, hogy az mások jogainak és szabadsága, valamint a nemzet- és közbiztonság, közegészség, erkölcs ellen nem irányulhat.

³³ Belga alkotmány 15. cikk, bolgár alkotmány: 32. cikk, ciprusi alkotmány 15. cikk, cseh alkotmány 7. és 10. cikk, észt alkotmány 26. cikk, finn alkotmány 10. cikk, görög alkotmány 9. cikk, holland alkotmány 10. cikk, horvát alkotmány 35. cikk, lengyel alkotmány 47. cikk, lett alkotmány 96. cikk, litván alkotmány 22. cikk, luxemburgi alkotmány 11. cikk, máltai alkotmány 32. cikk, portugál alkotmány 26. cikk, román alkotmány 26. cikk, spanyol alkotmány 18. cikk, szlovák alkotmány 16. és 19. cikk, szlovén alkotmány 34. cikk.

³⁴ Belga alkotmány 22. cikk, bolgár alkotmány: 33. cikk, ciprusi alkotmány 16. cikk, cseh alkotmány 12. cikke, dán alkotmány 72. cikk, észt alkotmány 33. cikk, finn alkotmány 10. cikk, görög alkotmány 9. cikk, holland alkotmány 12. cikke, horvát alkotmány 34. cikk, lengyel alkotmány 50. cikk, lett alkotmány 96. cikk, litván alkotmány 24. cikk, luxemburgi alkotmány 15. cikk, máltai alkotmány 38. cikk, olasz alkotmány: 14. cikk, portugál alkotmány 34. cikk, román alkotmány 27. cikk, spanyol alkotmány 28. cikk, szlovák alkotmány 21. cikk, szlovén alkotmány 36. cikk.

A bolgárhoz nagyon hasonló rendelkezéseket tartalmaz a ciprusi és a cseh alkotmány mind a lakóhely védelme és a levéltitok vonatkozásában.

Észtország Alkotmányának 43. cikke – a bolgár alkotmányhoz képest is konkrétan – határozza meg az információ titkosságának egy, a magánszféra fogalmához már még közelebb álló alkotmányos alapjait: *„Mindenki jogosult az információ titkosságához, amelyet küld vagy kap levél, távirat, telefon vagy más általánosan használt távközlési eszköz útján. Kivételek bírósági határozat felhatalmazásával tehetők, a törvényben meghatározott esetekben és eljárásokkal összhangban, bűncselekmény megakadályozása céljából, illetve a nyomozás érdekében.”* A családi és magánélet sérthetetlensége értelmében *„az állami és önkormányzati hatóságok, valamint tisztviselőik nem avatkozhatnak be egyetlen személy családi vagy magánéletébe sem, kivéve a törvényben meghatározott eseteket és eljárásokat, amelyek az egészség, a közérkölc, a közrend, más személyek jogainak és szabadságainak védelmére, illetve bűncselekmény megakadályozására vagy bűnöző elfogására vonatkoznak.”*

Alapjogi szempontból kitűnik a vizsgált országok közül a bolgár, a holland, a román, a spanyol alkotmány az alábbiak miatt.

A bolgár alkotmány meglehetősen tág körben rendelkezik a magánszféra részét képező tényezők védelméről, így a magánszféra tartalmát tekintve széleskörű alkotmányos védelemben részesül. A fentieken túl alkotmányos szinten került meghatározásra az információgyűjtés tilalmának egyik ága is: *„Senkit sem lehet tudta nélkül vagy kifejezett egyet nem értése ellenére megfigyelés alatt tartani, lefőnyképezni, filmre venni, hangját rögzíteni, kivéve a törvényben előírt eseteket.”*

A holland alkotmány a levéltitok sérthetetlenségén túl, a telefon- és távirati titok sérthetetlenségéről is szól. Kivételeket mindkét esetben meghatároz: a törvény által megjelölt esetekben, az erre törvény által felhatalmazott vagy olyan személyek részére, akik arra az érintett személytől kaptak felhatalmazást.

A román alkotmány 26. cikke értelmében a hatóságok tiszteletben tartják és oltalmazzák az intimszférát, a családi és a magánéletet. A 27. cikk szól a lakóhely sérthetetlenségéről, amelyre kivételként az alkotmány a következő szempontokat határozza meg: letartóztatási parancs vagy bírósági határozat végrehajtása; személy életét, testi épségét vagy javait fenyegető veszély elhárítása; a nemzetbiztonság vagy a közrend védelmében, járvány terjedésének megelőzése érdekében. Mindemellett itt rendelkezik a házkutatások elrendelésének alkotmányos feltételeiről is: a házkutatásokat ennek értelmében bíró rendelheti el, azonban tilos házkutatást tartani éjszaka, bűncselekmény tettenérése kivételével.

A spanyol alkotmány mind a magánélet, magánlakás, levéltitok védelmét egy cikkben veszi sorra. A 18. cikke a becsülethez, a családhoz és magánülethez való joggal együtt, egy bekezdésben említi a saját képmáshoz való jog védelmét is. Az adatok felhasználásáról úgy szól, hogy az „*csak törvényi korlátozásnak vethető alá az állampolgárok becsületének, családi és magánéletének védelmének és jogaik teljes körű gyakorlásának biztosítása érdekében.*”

4. A magánszféra az alapjogok rendszerében

4.1. Magánszféra és emberi méltóság

Az emberi méltósághoz való jog az alapjogok rendszerében két dimenzióban jelenik meg: egyrésztől megalapozza magát az alapjogi rendszert, másrésztől pedig az emberi méltóságból levezetett jogok formájában is megmutatkozik.³⁵ Ez utóbbi kategóriába tartozik és így az emberi méltóság egyik pillérét képezi a magánszféra, amelynek ebből adódóan fogalma is kizárólag az emberi méltósághoz való joggal összefüggő kontextusban értelmezhető. Éppen ezért szükséges jelen tanulmány kiindulópontjaként is ezen „anyajog” magánszférát érintő pillérének vizsgálatát választani. Ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság 32/2013. (XI. 22.) AB határozata is, amelyben az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog közötti különösen szoros kapcsolat mellett érvelt.³⁶ E határozatban foglaltak értelmében az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét.

³⁵ ZAKARIÁS i. m. 82.

³⁶ Az Alkotmánybíróság ezen határozatában a titkos információgyűjtés és a magánszféra és az önrendelkezési jog kapcsolatát vizsgálta. Az ügy alapja az indítványozó alkotmányjogi panasza volt, mely a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7/E. § (3) bekezdésének bizonyos szövegrészeit és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) titkos információgyűjtésre vonatkozó részeit érintették. Az ügyben az AB az emberi méltósághoz való jog és a magánszféra viszonya, valamint az önrendelkezéshez való jog, személyes adatok védelme és a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés indokoltsága vonatkozásában tett érdemi megállapításokat. A fentiek keretében az AB többek között azt is kimondta, hogy a magánszféra emberi méltósághoz való joggal való szoros kapcsolata „teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). Ezen túlmenően önálló védelmet élvez az egyén életéről alkotott kép is (jó hírnévhez való jog).” Az Alkotmánybíróság indokolásában továbbá előadta, hogy „az Nbtv. 56. §-ában felsorolt titkos információgyűjtés (mint a magánlakás átkutatása, magán-

Evidencia, hogy az élethez és az emberi méltósághoz való jog minden embert megillet. Az államok pedig alkotmányaik, jogszabályaik révén nem csupán e jogok alanyi oldalát védik, hanem az objektív intézményvédelmi kötelezettségüket is teljesítik. Az emberi élet és méltóság védelmében gyökerezik az érinthetetlen lényeg fogalma. Az érinthetetlen lényeg a maga önállóságában értelmét az Alkotmánybíróság emberi méltóság-értelmezéséből nyeri. Az emberi méltósághoz való jog jellemzője, hogy más alapjogok lényeges tartalmának része is egyben.

Az emberi méltósághoz való jog a lényeges tartalmon belül az érinthetetlen lényeg – vagyis az emberi méltósághoz való jog minden alapjogon belül maga az érintetetlen lényeg és az alapjog lényeges tartalmának más elemei ezen sérthetetlen mivolt köré épülnek.³⁷ Ebből adódik, hogy ha a korlátozás az alapjogok érinthetetlen lényegét (így értelmezve az emberi méltóságot) eléri, az alkotmányellenesség biztos, hogy fennáll. Az emberi méltósághoz (élethez, jogalanyisághoz) való jog ilyen értelmezése miatt az alapjogok nem szétszórt garanciák összessége, hanem az alapjogi rendszer egy összefüggő egységes értékrendszer, amely az embert védi. Ez a koncepció tölti meg az alapjogokat emberi tartalommal, egy rendszert képezve összekapcsolja azokat egymással.³⁸

Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában az emberi méltósághoz való jogot az önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól

lakásban történtek megfigyelése, postai küldemény felbontása, elektronikus kommunikáció tartalmának megismerése, számítástechnikai eszköz útján továbbított vagy azon tárolt adatok megismerése) lehetővé teszi a magánszféra minden (akár az intim) szegmenseibe történő erőteljes beavatkozást, és a megfigyelt személyen kívül másokat is érinthet. Bár a magánszféra különböző területei különböző erősségű védelmet igényelnek, mivel a beavatkozás titkos, és mint ilyen beláthatatlan lehetőségeket ad a megfigyelést végrehajtó hatóság számára, elengedhetetlen, hogy maga az eljárás kellő garanciát nyújtson a magánszféra minden területének megfelelő védelmére. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy a magánszférába való állami beavatkozás határait az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott formai (törvényi szabályozás) és tartalmi (szükségesség-arányosság) követelmények jelölik ki.”

³⁷ Balogh Zsolt az emberi méltóság/érintetlen lényeg más alapjog lényeges tartalmán belüli megnyilvánulását és a lényeges tartalmon kívüli dimenzióját a lelkiismereti és vallásszabadság példájával szemlélteti: „Az emberi méltóságban megtestesülő érinthetetlen lényeg mibenlétét a lelkiismereti és vallásszabadságnál is ki lehet mutatni: ez a vallás, vagy a meggyőződés megválasztásának (vagy megváltoztatásának) szabadsága. A vallással, a vallási meggyőződéssel való azonosulás része az ember ember voltának, ember minőségének. A korlátozó jog számára ez a terület érinthetetlen (az emberi méltóság sérthetlenségi dimenziója). E jog tekintetében érinthető viszont az érinthetetlen lényegen túli lényeges tartalom, az, amikor ez a belső meggyőződés megnyilvánul: a gyakorlása, a tanítása, a terjesztése stb. E tekintetben mások vagy a közösség védelme – az alapjogi értékrendszer „épségben tartása” – indokolhatja a korlátozást.” BALOGH Zsolt: Az emberi méltóság: Jogi absztrakció vagy alanyi jog. *Iustum Aequum Salutare*, 2010/4. 37.

³⁸ Uo. 37.

kivont magjaként fogalmazza meg. Ennél fogva az ember nem válhat eszközzé, tárggyá, hiszen az az emberi léttel együtt járó minőség, amely egyben minden emberre nézve egyenlő is. Függetlenül attól, hogy emberi lehetőségeiből ki mennyit és miért annyit valósított meg, *emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen*. Emberi életek értéke között nem lehet jogilag különbséget tenni.³⁹

A 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban – majd ezen álláspontot megerősítve a 36/2005. (X. 5.) AB határozatban – az Alkotmánybíróság a fentiekén túl értelmezi az emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlan és korlátozható mivoltát is. Eszerint az emberi méltósághoz való jog csak az *emberi státusz meghatározójaként, az élethez való joggal fennálló egységében abszolút és korlátozhatatlan*.⁴⁰ A korlátozhatatlanság így csak olyan helyzetekre vonatkozik, ahol az életet és az attól elválaszthatatlan emberi méltóságot mások korlátozzák.⁴¹ Ugyanakkor az emberi méltósághoz való jog részjogai, mint az önrendelkezéshez való jog már úgy viselkednek mint más alapjogok, így e részjogok már korlátozhatóvá válnak.⁴²

A fentieket idézve és visszavezetve a láncolati kapcsolatot: az élet- és emberi méltóság védelem alapja az ún. „érinthetetlen lényeg”. Az emberi méltósághoz való jog pedig maga az érinthetetlen lényeg más alapjogok lényeges tartalmán belül. Vagyis az a tartalom, amelynek „érintése” már szükségképpen alapjogsértést eredményez. Így végső soron, ha egy alapjogi összeütközés esetén valamely alapjog érinthetetlen lényegét – az alapjog emberi méltósággal átszőtt tartalmát – eléri a korlátozás a másik oldalon álló alapjog érvényülése javára, akkor az első alapjog korlátozása már mindenképpen alkotmányellenesnek minősül.

Itt ismételtelen egy tartalmi problémával szembesülünk: előbbi felvetés mélyebb kibontásához ugyanis ismerni kell az egymással konkuráló alapjogok pontos tartalmát. Ez a legtöbb esetben nem okoz nehézséget, tekintve, hogy az Alkotmánybíróság számos alapjog tekintetében kialakított egy megfogható szempontrendszert. Ez nyilvánvalóan az alapjogok sokszor gyakorlatias, fogalmitag könnyen megfogható ismérveiből is fakad, hiszen az alkotmányjognak sok alapjog esetében könnyű dolga van, mikor annak fogalma tisztázásra szorul – adott esetben egy alapjogi konfliktus feloldásánál. A konkrét kollízió esetén,

³⁹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

⁴⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, 36/2005. (X. 5.) AB határozat.

⁴¹ 22/2003. (IV. 28.) AB határozat.

⁴² 75/1995. (XII. 21.) AB határozat.

a szükségesség, arányosság és célszerűség alapján mérlegelendő, hogy mely alapjogot kell előnyben részesíteni.

Érdekes, hogy ha az alapjogok *súlyát* tekintve vizsgálódik a joggyakorlat, és így kerül egy ránézésre bizonytalannak tűnő alapjogi konfliktus elé, akkor még mindig nincs olyan nehéz dolga, ha a két konkuráló alapjog tartalma viszonylag könnyen meghatározható. Ebből kifolyólag pedig a két alapjogot érintő vizsgálódási szempontrendszer is felállítható: mi az egyes alapjogok tartalma? Mit védenek? Mely másik alapjogból gyökerezik? stb. Meghatározható, ha fogalmuk nem elvont, elméleti hanem inkább megfogható, gyakorlatias. Ebben az esetben sokkal konkrétabb szempontok alapján lehet döntést hozni az alapjogi-teszt elvégzésével.

Azonban azon alapjogok tekintetében, amelyek ennél szorosabban eredezethetők az emberi méltósághoz való jogból – annak pillérei, mint a magánszféra –, már nem lehet ilyen konkrét megállapításokra jutni, annak természetéből adódóan. Itt már nem elég az alapjogok *súlya* szerinti különbségtételből kiindulni. Ugyanis ezt követően hiába akarná a jogirodalom felállítani a szempontrendszert, hiszen nem tudja pontosan, megfoghatóan meghatározni az alapjogok tartalmát. Talán éppen ezért, az emberi méltóság fogalmi jellemzőinek felismerése és meghatározása nélkül egy-egy konkrét jogeset során nehézkes azonosítani az alapjogi konfliktus mindkét oldalát. Hiszen hiába lesz meghatározható annak súlya esetleg, ha az azon belüli tartalmat már nem lehet úgy kifejezni, hogy azt konkrét esetekben fel is lehessen használni a mérlegelés során. Ez az ördögi kör pedig talán úgy oldható fel, ha az emberi méltósághoz való jognak és így tulajdonképpen magának az érinthetetlen lényegnek valamiféle fogalmi meghatározást ad a jogirodalom, de legalább azok jellemzőit összefogja, így alkotva egy komplex, a gyakorlathoz közelebb álló és alkalmazható szempontrendszert. Ez a rendszer feltehetően soha nem lehet materiális és annyira pontos, de mindenképpen közelebb segítené a jogirodalmat a konkrét esetben a probléma megoldásához, a konfliktus feloldásához.

Ha az emberi méltósághoz való jog, annak egy pillére (pl. magánszféra) korlátozásának kérdése merül fel, azt számos jellemző érvényesülésének megkérdőjelezésével lehet vizsgálni: A korlátozás által az egyén felé mutatott tisztelet, az egyén szabadsága, felelősségtudatának vagy éppen szabad akaratának korlátozása érvényesül-e? Korlátozza-e a másik alapjog érvényesülése az egyént abban, hogy rangkülönbségek nélkül, megkülönböztetés nélkül egy morális közösség részese lehessen? Ezek azonban csak példálózó elemei annak a feltételezhető, és nem is feltétlenül taxatív felsorolásnak, amivel a valós, gyakorlatban megjelenő problémára lehet következtetni.

Előfordulhat-e, hogy az alkalmas eszközt az alapjogi konfliktusok feloldására a jogirodalom talán már meg is teremtette, csak annak alkalmazásához szükséges gyakorlatiasság hiányát kell kiküszöbölni? Ha magát az „anyajog”-ot, az emberi méltósághoz való jogot ilyen nehéz körvonalazni, akkor nyilvánvalóan nehezen elvárható a jogirodalomtól, hogy annak egyik pillérét, nevezetesen a magánszférát pontos meghatározással illesse. Ez, így komplex formájában pedig egy olyan kérdés, amely tisztázására feltehetően szüksége lesz a jövőben a gyakorlatnak, hiszen a magánszféra védelmét érintő kérdéskörök – tekintettel a technika rohamos fejlődésére és az információáramlás megnövekedett szintjére – egyre csak szaporodnak.

4.2. A magánszféra-fogalom jellemzői, különös tekintettel a szabad döntési képességre

Valaha a magánszféra védelme az egyén pusztán fizikai védelmét jelentette, és így a személyi biztonsággal volt rokonítható. Azonban 1890-ben Warren és Brandeis már megfogalmazták, hogy az ennél jóval többet takar. Az ún. „privacy” védelméhez fűződő jog véleményük szerint nem egy szerződésből, vagy egy konkrét jogviszonyból fakadó bizalmon alapul, hanem az egész világgal szemben érvényesíthető védelmet teremt. Megfogalmazásukban, az az alapelv, amely akár az egyén személyes feljegyzéseit és az egyéb szellemi termékeit, valamint az érzelmeket is védelmezi, nem más, mint a magánszférához való jog. Ugyanúgy beletartozónak vélték már akkor, a jogot az egyedülléthez, mint szükségszerű vívmányát a *privacy* védelmének.⁴³

Az emberi méltóság fogalmi sokaságának egyik pillére a magánszféra, amely általános alkotmányjogi védelmet élvez. Együttesen értelmezve az Alkotmánybíróság magánszféra-képét, a 36/2005. (X. 5.) AB határozat és a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat a magánszféra kétoldalú megközelítését szemlélteti. Az Alkotmánybíróság így átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében az Alkotmánybíróság továbbra is fenntartotta a korábbi gyakorlatában, a 36/2005. (X. 5.) AB határozatában megfogalmazottakat a magánélet fogalmának esszenciális elemét érintően. Ezen az általános érvényű megállapítás szerint, *a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek.*

⁴³ WARREN–BRANDEIS i. m. 193–220.

Belső oldala teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel az az emberi méltóság alapjának részeként értelmezendő. A 32/2013. (XI. 22.) AB határozat állapítja meg a magánszférának a külső oldalát is, miszerint az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme *„nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). Ezen túlmenően önálló védelmet élvez az egyén életéről alkotott kép is (jó hírnévhez való jog)”*.

Ez a különválasztás segíthet mélyebb meghatározást adni annak fogalma tekintetében. Ennek értelmében a magán- és családi élet, az otthon egyes elemei és a kapcsolattartás képezik a magánszféra védelmének külső aspektusát. A magánélet, a jó hírnév tiszteletben tartása, valamint következtetésképpen az otthon fogalmának azon elemei, amelyek kifejezetten az individuumhoz köthetők, képezik a magánszféra védelmének befele megmutatkozó oldalát, és így tulajdonképpen az emberi méltósághoz való jog alapját képező érinthetetlen lényegét.

Magyarország Alaptörvénye a 'Szabadság és Felelősség' című fejezete alatt veszi sorra az alapvető emberi jogokat, kiemelkedő szerepet tulajdonítva az emberi méltóság sérthetetlenségének, az élethez és az emberi méltósághoz való jognak. Az emberi méltósághoz való jog alapja az, ami az embert megkülönbözteti a többi lénytől: az egyén szabad akarata és az ebből eredő döntési képessége és az ezzel együtt járó felelőssége.

Tekintettel arra, hogy a magánélethez való jognak, az egyén magánszférájának az Alaptörvény és az alkotmánybírószági határozatok alapján is egyértelműen anyajoga, magja az emberi méltósághoz való jog, így annak esszenciális eleme, a szabad döntési képesség is a magánszféra tartalmát képezi. Elméleti síkon megállja a helyét, ha azt állítjuk: az egyén szabad akarata folytán jogosult eldönteni, hogy mit tekint az ő saját magánszférájába tartozónak, mik annak tartalmi elemei. A szabadság és felelősség kettősség szükségessége itt abban rejlik, hogy a magánszféra gyakorlása során megjelenik mások jogainak és szabadságának védelme is: szabad akaratunkat gyakorolhatjuk, felelősségteljesen, mások jogainak korlátozása, sérelme nélkül.

Mindezeknek a 21. században történő gyakorlati érvényesítése azonban szükségessé teszi azt, hogy a magánszféra tartalmát a jogirodalom ismételtlen górcső alá vegye. Az ugyanis nem feltétlenül igaz, hogy a magánszféra védelmének kezdeti megítélése és napjaink társadalmának védelmi igényei egyezők lennének. Ezen állítás megalapozásához pedig érdemes nagyobb körvonalakban megvizsgálni, hogy honnan is indult a magánszféra-védelem.

A 21. századi a technológiai fejlődést nézve és vizsgálva az információ áramlását, gyűjtését, egy gyors és folyamatos változás, átalakulás látható. Mára az információ áramlásának bevett útja nem igazán a postai küldemény és nem kizárólag a telekommunikáció, hanem ezek és ezen túl még több száz másik, az online hálózaton keresztül működő levelezőprogram és közösségi oldalak. Csak a legszembevetőbb példát nézve: ma már gyakorlatilag bárki felküldhet egy drónt a levegőbe kép- és hangfelvételt készíteni, amit aztán otthon, saját privát szférájában, saját számítógépére feltölt, tárol, közzétesz, sokszorosít stb. Olyan mértékben szélesedett ki az információ áramlásának platformja és olyan rohamos ütemben fejlődik, aminek jogszabályokkal való körülbástyázása még a legrugalmasabb jogszabályok mellett is gyakorlatilag alkalmazhatatlan lenne, hiszen a technológia fejlődése folyamatosan túlterjeszkedik a jogszabály által „lefedett” szegmensén. Mindezekből egyenesen adódik a következtetés, hogy a magánszférára veszélyt jelentő tényezőket jelen korunkban már nem lehet keretek közé szorítani. Van-e még esélye a magánszférának? Közismert, hogy az amerikai jogrendszer sokat merített az angol common law rendszeréből, több szabály az angol jog közvetlen átültetéséből jött létre. Az állattartók felelőssége kapcsán az angol jog abból indult ki, hogy az elkóborolt állat által okozott kárt főszabály szerint az állattartó köteles megtéríteni. Ebből eredően az állattartók oldaláról az volt ésszerű magatartás, ha körbekerítik állataikat, hogy azok ne okozhassanak kárt mások terményeiben, állataiban, dolgaiban. Ez a szabályozás az amerikai kontinensen nem működhetett. Az angliai állattartási szokásokhoz képest óriási területen folyt állattartás, irreális lett volna az állattartóktól elvárni az állatok körbekerítését. A növénytermesztés viszont kisebb területen folyt, így a józan ész azt kívánta, hogy átalakítsák a felelősségi alakzatot: az építsen kerítést, akinek védenivalója van.⁴⁴

Nincs ez másképp a magánszféra esetében sem: amennyiben a veszélyeztető tényeket nem lehet „körbekeríteni”, a magánszféra köré kell kerítést húzni.

Ehhez pedig nélkülözhetetlen tudni, hogy a magánszféra pontosan miből áll, milyen tartalmi elemei vannak és azok hogyan alkalmazkodnak, mennyire kezelhetők rugalmasan egy esetleges alapjogi konfliktus feloldása során.

Ennek ellenére, kiindulva a tanulmány elején fejtegetett „érinthetetlen lényeg” és emberi méltósághoz való jog objektivitásából, a magánszféra konkrét tartalmi elemeinek taxatív felsorolása a gyakorlatban feltehetően lehetetlen,

⁴⁴ BADÓ Attila: Az Egyesült Államok jogrendszere. In: BADÓ Attila – LOSS Sándor (szerk.): *Betekintés a jogrendszerek világába*. Szeged, E-press, 2004. 76.

legalábbis abban az esetben biztosan, ha az anyajognak a tartalmi elemeit sem tudjuk pontosan meghatározni.

Annyi azonban következtetésként megvizsgálható, hogy ha már tisztázott az érinthetetlen lényegnek, tehát az emberi méltósághoz való jognak egy – a gyakorlatban is felhasználható – tartalma, akkor azt szűkítve kiemelhetők a magánszféra külső és belső oldalának tartalmi elemei is. Ehhez azonban szükséges a nagyobb halmaz (emberi méltósághoz való jog/érinthetetlen lényeg) tartalmának ismerete is. Ezt követően, ezt a tisztán objektív halmazt szűkítve kell a magánszféra tartalmi elemeit meghatározni, amelyek már óhatatlanul is szubjektív elemekkel átszőtt, személyes jellegű, de ugyanakkor sokszor nem kizárólag az érintett személyt illető azon információk lesznek, amelyeknek a társadalom többi tagjával történő megosztása lehetőségével mindenki saját maga rendelkezik, legyenek azok akár az egyén külvilág felé megnyilvánuló (külső oldal) akár magánszféráját (belső oldal) érintő információk. Ami a csavart adja a kérdésben az tehát az, hogy bár az emberi méltósághoz való jognak az élethez való joggal együtt értelmezett tartalma maga az érinthetetlen lényeg – az ábra ennek szemléltetése miatt nem a teljes emberi méltóság halmazt jelöli érinthetetlen lényegként – egy objektív kategória. Annak pillére pedig, a magánszféra védelme, amely a gyakorlatban az egyén számára szubjektív, tekintve, hogy szabad akaratlanul rendelkező individuumokról lévén szó, mindenki maga eldöntheti – mások jogainak korlátozása nélkül –, hogy mi az, amit magánszférája részének tekint.

Az 'érinthetetlen lényeg' korlátozhatatlan mivoltát alapul véve megállapítható, hogy aköré épül az adott alapjog lényeges tartalma. Maga az emberi méltósághoz való jog – mikor az élethez való joggal egyszerre jelenik meg – pedig az érinthetetlen lényeg a lényeges tartalom belül, annak egyik pillére pedig a magánszféra védelme. Ha az alapjog-korlátozás azt eléri, akkor az bizonyos, hogy a korlátozás alkotmányellenesnek minősül. A magánszféra védelmét kiemelten védi mind a hazai, mind más országok jogrendszere és alkotmánybírársága.

4.3. Az „érzékenységi küszöb”

Egy különös ellentmondással figyelhető meg a 21. századi magánszféra védelem területén: a modern kor technológiai fejlődése bár egyértelműen úgy tűnik, hogy szükségessé teszi a magánszféra erősebb védelmét, tehát egyfajta kiszélesítést igényel a „védelmi háló”, ugyanakkor ezzel egyenes arányban, a technológiai fejlődése következtében a társadalom egyre szélesebb körben

adja ki magánszférája belső oldalát képező információit a külvilág számára. Feltehetően minden kor társadalmában más és más formában jelenik meg, hogy mi az a szint, amit a társadalom a magánszférába való beavatkozás során már sérelmesnek tekint, sőt, koronként is egyénenként eltérő, hogy mi az a szint, ami már eléri az egyén „érzékenységi küszöbét”.

Az alapjogi dilemma ebben a következőképp jelenik meg: az egyén önrendelkezési szabadságába tartozó kérdés, hogy a rá vonatkozó, magánszférájába tartozó információból mennyit oszt meg a külvilággal. A magánszférában tartott és a külvilággal megosztott információ határát nevezzük érzékenységi küszöbnek; ez az a küszöb, amelyen túl az egyén nem kíván információt megosztani. A magánszférához való jog tehát az érzékenységi küszöb feletti információk titokban tartását védi.

Egyénenként eltérő, hogy mennyi és milyen típusú információt osztunk meg a külvilággal. Egyesek pl. a családi állapotra vonatkozó adatot titokban kívánják tartani, mások nyilvánosságra hozzák gyermekeik számát, egyesek titkolják a munkahelyüket, mások nem stb. Az érzékenységi küszöb tehát mindenkinél máshol helyezkedik el. Ebből viszont az következik, hogy a magánszféra védelmének van egy szubjektív védelmi szintje: a védelem mindenki esetében a saját érzékenységi küszöbe feletti információra vonatkozik.

Van-e a magánszférának objektív védelme? Első ránézésre paternalista gondolatnak tűnik az objektív védelem: ha mindenki szabadon eldöntheti, hogy mit tart a magánszférájában és mit oszt meg, akkor az állam – hatalmi szóval – nem kötelezhet információk meg nem osztására, nem kötelezhet a magánszféra „ki nem adására”.

Ennek ellenére álláspontunk szerint a magánszféra védelmének megfogalmazható egy objektív védelmi szintje, ami – a fentiekből következően – az emberi méltóság. Ha a magánszférára irányuló behatás már az emberi méltóságot sérti, akkor az egyéni (szubjektív) érzékenységi küszöbtől függetlenül ez a korlátozás alapjog-sértő.

5. Összegzés

A magánszféra kapcsán az érinthetetlen lényeg és az érzékenységi küszöb a jogirodalom örök vitakérdései közé tartoznak. Ha az „érinthetetlen lényeg” fogalmát lehetne jellemzőkkel úgy körvonalazni, hogy az minden alapjognál a gyakorlatban alkalmazható legyen, akkor vajon nem csak a magánszféra védelmét érintő alapjogi konfliktusokra lenne egy olyan megoldás, ami azt

megmondja, hogy mi az a korlátozás, ami legalábbis biztosan alaptörvény-ellenes lenne, hanem az összes méltóság-érintett alapjogi konfliktus tekintetében megadna egy minimumot? Végso soron az alkotmánybírósi gyakorlatban ez a minimum már sok alapjog esetében meghatározott (pl. vallásszabadság), de valójában nagyon sok esetben ennek a gyakorlati megfoghatósága hiányzik. Feltételezhető-e, hogy olyan következtetéseket lehetne levonni belőle, amelyből összeállhat egy alapfogalom, amit aztán az egyes alapjogok specialitásai bővíthetnek? Az „érintetetlen lényeg” fogalmi megfoghatatlanságából eredő probléma ugyanis minden olyan alapjognál felmerül, ahol az emberi méltóság ilyen mélyen gyökerezik.

Másik következtésként szükséges megjegyezni, hogy a magánszférának párhuzamosan létezik egy szubjektív és egy objektív védelmi szintje, és a szubjektív védelmi szint nem lehet kisebb az objektívnél. Így talán – tiszteletben tartva mind az emberi méltósághoz való jog, mind a magánszféra védelmének objektív létét – a szubjektív tényezők figyelembevétele segíthet abban, hogy egy rugalmas, reális képet adó és gyakorlatban alkalmazható szempontrendszer alakuljon ki a magánszféra védelem területén, aminek folyamatos figyelemmel kísérése mellett alkalmazkodni lehetne a társadalmi igényekhez.

Végezetül pedig érdemes visszatérni az érintetetlen lényeg mibenlétéhez és zárszóként feltenni a kérdést: mit is jelent maga a jogi terminológia a gyakorlatban? Milyen zsinórmértékek mentén és hol húzza meg az Alkotmánybíróság az érintetetlen lényeg határvonalát a lényeges tartalom belül? Gyakorlatiasabb irányból közelítve: ha meg akarnánk határozni egy mindenki számára nyilvánvaló, kézzel fogható jelentését, akkor mit mondanánk, mi is az az érintetetlen lényeg?⁴⁵

⁴⁵ Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság tekintetében például az érintetetlen lényegnek a vallás vagy meggyőződés megválasztásának, illetve megváltoztatásának szabadságát tekinti. Ez az a terület tehát, ami a korlátozásnak nem lehet tárgya, hiszen az emberi méltóság sérthetlenségi dimenziójába tartozik. Azonban a belső meggyőződés megnyilvánulása, mint annak gyakorlásának, tanításának stb. korlátozhatósága már mások jogainak és szabadságának védelme érdekében indokolt lehet. (BALOGH i. m. 37.)

II.
MAGÁNSZFÉRA ÉS
NEMZETBIZTONSÁG TALÁLKOZÁSA
A GYAKORLATBAN:
ÜTKÖZÉSI PONTOK

A NEMZETBIZTONSÁG JOGI KONCEPCIÓJA

SABJANICS István

A nemzetbiztonsági koncepció jogi értelemben véve egy látszólag egyszerű, valójában viszont elég bonyolult fogalom. Egyszerű, mert a *nemzetbiztonság* egyenértékűnek tűnik a *nemzet biztonságával*, vagyis eszerint akkor érvényesül a nemzetbiztonsági érdeke egy országnak, ha az állam lakosainak életét és alkotmányos rendjét semmi sem befolyásolja károsan. Az más kérdés, hogy a fogalmat kissé kibontva láthatjuk, hogy egy állam nemzetbiztonsági érdeke nem korlátozódik a működőképesség – úgy, mint az állam védelmi kötelezettsége, szociális ellátások és egyéb szolgáltatások nyújtása – passzív fenntartására, hanem a jó kormányzás feltételeinek¹ való megfelelés érdekében az állam-szervezet hatékonyságának és a gazdaság teljesítő képességének folyamatos növelése is kiemelt szempont, amely viszont aktivitást² feltételez.

A nemzetbiztonsági koncepció kibontva egyrészt kulturális-institucionális jelentéssel bír a politikai kontextusban, másrészt államok, kormányok és más politikai szereplők konstruált identitásaként értelmezhető.³ A nemzetbiztonsági érdek nem választható el élesen a kormánypolitikától, hiszen kormányzati szervként elsődleges feladatai közé tartozik a kormányzati döntéshozatal támogatása és végrehajtása, illetve a kormányprogramnak való megfelelés. A nemzetbiztonsági szervezetrendszer irányítási oldalról mindig a végrehajtóhatalom – rendszerint kormány – közvetlen alárendeltségében működik. Ennek az oka

¹ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>

² Az aktivitást értelmezhetjük másként offenzív kormányzásként, amelyet szembe állíthatunk a defenzív kormányzással. Mindkét esetben a kormányzás gazdasági (állam és piac megkülönböztetése) és külpolitikai (állam és más nemzetközi jogalanyok megkülönböztetése) szerepvállalásáról van szó. Semmiképpen a belpolitikai fellépésről, hiszen ebben az esetben a kormány kettős szerepe egyszerre jelentkezik: társadalomirányítás, illetve pártpolitika. Értelemszerűen az offenzív kormányzás külpolitikai dimenziója sem jelentheti az ENSZ Alapokmányának megsértését.

³ Peter J. KATZENSTEIN: 1. Introduction: Alternative Perspectives on National Security. In: Peter J. KATZENSTEIN (szerk.): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York, Columbia University Press, 1996. 3.

egyszerűen az, hogy csak adekvát információk birtokában lehet érdemben kormányozni. A nemzetbiztonsági szolgálatok közvetlenül a kormányzati döntéshozatalt segítik, legyen szó jogpolitikai, diplomáciai, netán személyügyi (kiválasztási) kérdésről, közvetetten pedig a kormányprogram végrehajtásán dolgoznak, mint minden központi államigazgatási szerv, amely a Kormány irányítása alatt működik. A nemzetbiztonsági szolgálatok működési kereteit (külső meghatározottság) és saját helyzetének, szerepének értékelését (belső meghatározottság) egyaránt nagy mértékben áthatja és befolyásolja a politika. Pontosabban a kormánypolitika, amely nem egyenlő a kormánypártok politikájával. A kormánypolitika ugyanis a végrehajtó hatalom csúcsszervének állami-irányítási programját, az állam központi szervezetrendszerének vezetését jelenti, célja pedig az államapparátus működtetése, a közjó megteremtése. A kormánypártok politikája viszont a parlamenti pártpolitikát, vagyis a választói támogatottság megszerzését és fenntartását célozza. A kettő persze összefügg. A nemzetbiztonsági szolgálatok meghatározó szerepet játszanak a kormánypolitika támogatásában,⁴ ezért részükről nagyobb funkcionális elkötelezettséget, a személyi állományuktól pedig nagyobb lojalitást vár el a jogalkotó.⁵

1. A nemzetbiztonsági szabályozás

Dicey szerint, ahol diszkrecionális döntéshozatal lehetséges, ott az önkény is felütheti a fejét, s ez az emberek jogbiztonságát veszélyezteti.⁶ Az állami intézményrendszerre vonatkozó jogállami követelmények értelemszerűen vonatkoznak a nemzetbiztonsági szolgálatokra is, hiszen az állam hozta őket létre, közpénzből működteti és közfeladatot látnak el. Ugyanakkor egyes esetekben,

⁴ Semmiképpen nem annak meghatározásában, ez ugyanis súlyos szereptévesztés lenne a nemzetbiztonsági szolgálat részéről, ráadásul ilyen egy demokráciában nem fordulhat elő.

⁵ Bővebben ld. *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*. Chapter 9 Military Unions and Associations. 65–73. <http://www.dcaf.ch/content/download/35589/526395/file/HandbookHumanRightsArmedForces-080409.pdf>; Joseph SLATER: Homeland Security vs. Workers' Rights? What the Federal Government Should Learn from History and Experience, and Why. *U. Pa. Journal of Labour and Employment Law*, Vol. 6., No. 2. 295–356. [www.law.upenn.edu/journals/jbl/articles/volume6/issue2/Slater6U.Pa.J.Lab.%26Emp.L.295\(2004\).pdf](http://www.law.upenn.edu/journals/jbl/articles/volume6/issue2/Slater6U.Pa.J.Lab.%26Emp.L.295(2004).pdf); végül ez mutatkozik meg a magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok állományának érdekképviselő alapítását tiltó törvényi rendelkezéssel összefüggésben, a Belügyminisztérium részéről adott magyarázatban. Ld. az alapvető jogok biztosának Jelentését az AJB-2047/2016. számú ügyben.

⁶ A. V. DICEY: *Introduction to the Study of the Law of The Constitution*. London, Macmillan, 1915. 198.

a működőképesség megőrzése érdekében szükséges eltérő szabályok alkalmazása. Vannak feltétlenül érvényesülő követelmények, mint a szabályozottság, az átláthatóság és az ellenőrzöttség. A nemzetbiztonsági szolgálatok a központi államigazgatás részét képezik, hatáskörük kiemeli őket a központi államigazgatási szervezetrendszerből és feladataikat jórészt párhuzamosságok nélkül telepítették hozzájuk, így a szabályozás adekvát szintje a törvény. Ennél alacsonyabb szintű szabályozás több szempontból sem lenne megfelelő. Egyrészt, a jogbiztonság követelménye alapján biztosítani kell, hogy a természetes személyek alapvető jogait korlátozó állami intézményekről és ezek eljárásáról az érintettek – vagy potenciálisan érintettek – tudjanak, továbbá eljárási jogaikat és kötelességeiket ismerjék. Másrészt, egyedül a nyílt szabályozottság jelent garanciát arra, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok bírói és más független kontroll alatt álljanak. Ebből a szempontból a lényeges elem a fórum függetlensége, hiszen a kontrollt ugyanúgy megteremti az általánosan alkalmazott fórum (pl. számvevőszék, bíróság), mint egy külön létrehozott, speciális fórum (pl. nemzetbiztonsági ügyekben eljáró tribunális).

A nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó joganyag alapvetően négy kérdést szabályozhat: 1) a szervezet jogállása, 2) feladat- és hatásköre, 3) személyi állománya és 4) a működését érintő kontroll, valamint jogorvoslati lehetőségek. Nem mondható általános gyakorlatnak, hogy valamennyi kérdéskört érintő egységes szabályozást fogadna el a jogalkotó. A nemzetbiztonsági joganyag egységes, ha a négy lehetséges kérdéskör közül valamennyi ugyanabban a szabályzóban jelenik meg. Ez mondható a legritkábbnak, hiszen ebben az esetben a jogalkotó egy teljesen különálló szabályrendszert alkot, amely tehát nem a kivételszabályokat listázza, hanem *sui generis* határozza meg a nemzetbiztonsági jogot. Ebben az esetben áll legközelebb a nemzetbiztonsági terület az ágazati minőség elnyeréséhez. A nemzetbiztonság minisztériumi szintű elismerést napjainkban inkább csak Európán kívül⁷ nyer, hiszen utoljára az NDK-nak volt belbiztonsági minisztériuma a kontinensen. A nemzetbiztonsági joganyag ugyanakkor rendszerint tagolt, amely a négy szabályozási kategóriának különböző jogforrásban való megjelentését jelenti.⁸ Általános megállapításként azonban elmondható, hogy a nemzetbiztonsági szabályozás

⁷ Egyebek mellett: Azerbajdzsán, Dél-Szudán, Jamaica, Bahamák, Trinidad és Tobago, Guyana, Belize, Barbados, Saint Kitts és Nevis, Saint Vincent és Grenadines, Antigua és Barbuda, Dominika és Saint Lucia.

⁸ A tagolt szabályozás sokféle lehet: matematikailag a bontás legalább kettő és legfeljebb négy forrást, illetve ennek megfelelően legfeljebb kilencféle csoportosítást jelent. Ezek sorban: 1+3, 2+2 és 1+1+1, illetve variánsaik.

gerincét jellemzően a feladat- és hatáskörök definiálása adja. Ez ugyanis – a szervezeti jogállás híján – lehetőséget biztosít arra, hogy az aktuális kormányzat szabadon alakítsa a központi államigazgatás politikailag is igen érzékeny szervezetirendszerét. A jogállás meghatározása, s ennek részeként különösen a szervezet nevesítése a nemzetbiztonsági terület statikusságát eredményezi. A hagyományőrzés mindenképpen pozitív üzenetet hordoz, amely növeli a társadalom biztonságérzetét. Legalábbis békeidőben, ha minden rendben megy. A statikusság ugyanakkor korlátozza a kormányzat szervezetátalakítási szabadságát, amely célozhat költségsökkentést, hatékonyságnövelést, vagy akár egy belpolitikai érdek kiszolgálatát. Az Egyesült Királyságban a nemzetbiztonsági szolgálatoknak saját⁹ törvényük van. Feladatrendszerük és a hatásköreik a nemzetközi terrorizmusra tekintettel jelentős mértékben bővültek a hidegháború vége óta, s ennek szabályozását a feladatra fókuszáló jogalkotással, a feladatok végrehajtásában érintett eltérő jogállású szervezetekkel egységesen kezeli a jogalkotó.¹⁰ Észtországban a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény¹¹ nevesíti az ország két nemzetbiztonsági szolgálatát, de eszközeikről jóval szerényebben nyilatkozik, mint mondjuk a magyar szabályozás.¹² Nem minden ország szabályozza külön törvényben a katonai nemzetbiztonsági szolgálatát, de egy tendencia fedezhető fel, miszerint a NATO keretében és más nemzetközi együttműködésben vállalt szerepvállalások nagyban hozzájárulhattak a nyílt szabályozás kialakításához. Németország¹³ 1990-ben, Szlovákia¹⁴ és

⁹ Ld. a Security Service Act 1989 (a továbbiakban: MI5 Act) és az Intelligence Services Act 1994 (a továbbiakban: SIS Act), azzal, hogy a SIS Act a Secret Intelligence Service (MI6, az Egyesült Királyság polgári hírszerző szolgálata) mellett a GCHQ-ra vonatkozó szabályokat is tartalmazza.

¹⁰ The Terrorism Act 2000, The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001, The Criminal Justice Act 2003, The Prevention of Terrorism Act 2005, The Terrorism Act 2006, The Counter-Terrorism Act 2008, The Justice and Security Act 2013, The Counter-Terrorism and Security Act 2015, amelyek egyszerre rendelkeznek a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség feladatrendszerét, valamint egyes esetekben a büntetőeljárást illetően.

¹¹ Julgeolekuasutuste seadus (2000. 12. 20.) JAS <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013020/consolide>

¹² Nbtv. 53–56. §-ai.

¹³ Militärische Abschirmdienst (MAD), Gesetz über den militärischen Abschirmdienst (1990. 12. 20.) MADG <http://www.gesetze-im-internet.de/madg/>, ugyancsak a Bundesnachrichtendienst (BND), Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (1990. 12. 20.) BNDG <http://www.gesetze-im-internet.de/bndg/BNDG.pdf>, valamint a Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), Bundesverfassungsschutzgesetz (1990. 12. 20.) BVerfSchG <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfSchg/BJNR029700990.html>

¹⁴ Vojenské Spravodajstvo, Národnej Rady Slovenskej Republiky (1994. 06. 30.) <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1994/198/20160101.html>

Csehország¹⁵ 1994-ben, Hollandia¹⁶ 2002-ben, Lengyelország¹⁷ az egységes katonai nemzetbiztonsági szolgálat 2006-es szétválasztásakor fogadott el egységes törvényt¹⁸ a két szolgálatról. Svájc katonai hírszerzésére a hadseregről szóló törvény¹⁹ 99. cikke alapján kiadott 2009-es kormányrendelet²⁰ vonatkozik. Olaszországban az I. világháborút követően 1925-ben állították fel a katonai – és egyetlen – nemzetbiztonsági szolgálatot, amelyet 1946-ban az államforma megváltoztatásával – és a világháborús örökség felejtésének reményében – egy újra alakított, még mindig katonai szervezet váltott.²¹ Az olasz kormányváltásokhoz hasonlóan – a nyugat-európai gyakorlattól eltérően – a nemzetbiztonsági szolgálatokat is gyakran reformálták, amelynek leglátványosabb fordulata 1977-ben²² egy meghíúsult puccskíséret, amelyben ráadásul a nemzetbiztonsági szolgálat vezetője is érintett volt.²³ A legutóbbi, 2007-es átfogó nemzetbiztonsági re-

¹⁵ Vojenské Zpravodajství, Zákon č. 153/1994 Sb. o zpravodajských službách České republiky (1994.07.07.) http://vzcr.cz/shared/clanky/18/153_1994.pdf

¹⁶ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), mint általános (polgári) hírszerzés és elhárítás mellett szabályozza a Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), mint katonai hírszerzés és elhárítás, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. 02. 07.) Wiv <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013409/2017-03-01>

¹⁷ Lengyelországban a jelenlegi polgári szolgálatok is egységesen működtek 1990 és 2002 között. A funkcionális elválasztásról a 676 ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu rendelkezett, a korábbi szabályozást 1990-ben fogadták el, ez pedig az 1985. évi állambiztonsági törvényt helyezte hatályon kívül.

A 2002-es törvény:

<http://isap.sejm.gov.pl/Download.jsessionid=68B6FFFE2B30A2A822D3B1C7AAED67E?i=WDU20020740676&type=2>,

az 1990-es törvény: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19900300180&type=2>, és

az 1985-ös törvény: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19850380181&type=2>.

¹⁸ Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) a lengyel katonai elhárítás, Służbę Wywiadu Wojskowego (SWW) a lengyel katonai hírszerzés, Dz.U. 2006 Nr 104 poz. 709 ustawa o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (2006. 06. 09.) <http://isip.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20061040709&type=3>

¹⁹ A hadseregről és a katonai igazgatásról szóló 1995. évi szövetségi törvény, Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung, Militärgesetz (MG) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19950010/index.html>

²⁰ Verordnung über den Nachrichtendienst der Armee, 2009 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20092339/index.html#a5>

²¹ A Servizio informazioni militari (SIM) 1925–1945 között létezett, létrehozta az 1809/25. sz. (1925. 10. 15.) királyi dekrétum. <http://siusa.archivi.beniculturali.it/cgi-bin/pagina.pl?TipoPag=prodente&Chiave=53534>

²² Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato, Legge 24 ottobre 1977. n. 801 <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1977-10-24;801>

²³ <http://www.nytimes.com/1974/11/01/archives/general-who-led-intelligence-agency-arrested-in-italy.html>

form²⁴ célja a profiltisztítás volt, illetve ezáltal a hatékonyság növelése, amellyel az olasz nemzetbiztonsági struktúra nagy mértékben közeledett az Európában általában jellemző szervezési trendekhez.²⁵

Európában a hidegháború végéhez köthető a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetének, működésének és személyi állományának nyílt (nyilvánosság számára megismerhető) jogi szabályozása. A volt szocialista országok esetében ez egyértelmű, hiszen a demokratikus átalakulást megelőzően a nemzetbiztonsági (állambiztonsági) tevékenység nyílt szabályozására nem lett volna lehetőség. A törvény hiánya ugyanakkor nem jelent értelemszerűen szabályozatlanságot, hiszen az állambiztonsági eljárásokat és döntéseket ugyanolyan normatív nyelven kellett leírni, ahogyan a jogszabályokat és a katonai parancsokat.²⁶ Jelentős nyugati országok esetében is jellemző, hogy az ezredfordulót megelőző 1,5 évtizedben születtek meg a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységére vonatkozó jogszabályaik.²⁷ A törvény hiánya azonban a nyugati országok körében sem jelent szabályozatlanságot, hiszen Hollandia esetében is egy királyi rendelet²⁸ alapján jött létre és fejtette ki tevékenységét a nemzetbiztonsági szolgálat. A nyílt jogszabály megalkotását végül a hidegháború enyhülése, illetve a strasbourgi bíróság előtt zajló jelentős ügyek segítették. Attól sem lehet eltekinteni, hogy a nemzetbiztonsági területen más országban alkotott nemzeti jogszabályok milyen mértékben befolyásolták a hazai jogalkotást.²⁹ Az Európai

²⁴ Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto, Legge 3 agosto 2007, n. 124 <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2007;124>

²⁵ Az olasz kormány (nyilvános) éves jelentése a nemzetbiztonsági kihívásokról 2007-ben, 199. oldal <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2015/12/relazione-2007.pdf>

²⁶ Példaként Magyarországról: http://abparancsok.hu/sites/default/files/parancsok/10-22-22_1976.pdf; a Német Demokratikus Köztársaságból ld. Günter FÖRSTER: *Die Juristische Hochschule des Ministeriums für Staatssicherheit. Die Sozialstruktur ihrer Promovenden*. Münster, LIT 2001.

²⁷ Ld. Egyesült Királyság: Security Service Act 1989, Intelligence Services Act 1994.

²⁸ A Binnenlandse Veiligheidsdienst (elhárítás) és a Buitenlandse Inlichtingendienst (hírszerzés) 2002. 05. 29-ig léteztek, amelyből 1949–1972 között nem nyilvános szabályzó alapján tevékenykedtek. A titkos királyi rendeletet 1972-ben hozták nyilvánosságra, törvényben azonban csak 1987-ben szabályozták a holland nemzetbiztonsági szolgálatokat. <http://www.stichtingargus.nl/bvd/par/wiv1987.pdf>

²⁹ Ahogyan a félelem is hatással van a szomszédos és szövetséges országok jogalkotására (Ld. bővebben SABJANICS István: A félelem mint jogi következményekkel járó veszélyforrás. In: SABJANICS I. – FINSZTER G. (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 745–753.), úgy a nemzetbiztonsági jogalkotás is jórészt egymást követve zajlott a volt szocialista országok körében: Lengyelország (1990, 2002), Csehország és Szlovákia (1994), Magyarország (1995), Litvánia (1996).

Emberi Jogi Bíróság előtt zajló *Malone kontra Egyesült Királyság*³⁰ és a *Harman és Hewitt kontra Egyesült Királyság*³¹ ügyek első sorban az alperes Egyesült Királyság jogrendszerére, de az Európa Tanács más tagállamaira is jelentős hatást gyakoroltak, amely nem kis mértékben befolyásolta a nemzetbiztonsági tárgyú jogalkotás menetrendjét és tartalmát. Az ügyek tartalmának részletes ismertetése nélkül is fontos kiemelni, hogy 1) a törvényben rögzített keretek nélkül a jogalkalmazó korlátok nélküli diszkréciója egyértelműen ellentétes a jogállamisággal, 2) a szakmai okokból (adott esetben az eredményesség feltétele) elengedhetetlen diszkréciót szükséges megfelelő kontroll alá helyezni, egyúttal egyértelműen tisztázni a jogalkalmazás célját és szempontjait, amely a tényleges kontroll lehetőségét teremti meg, illetve 3) ezáltal biztosítani az érintett számára a megfelelő jogvédelmet az önkényes hatalomgyakorlással szemben.

A nemzetbiztonsági szolgálatoknak van helye egy demokratikus rendszerben. A hazai bázison folytatott elhárító tevékenység és a külföldön végzett hírszerző tevékenység ugyanúgy az állam demokratikus működését segíti elő, mint az állami szervezetrendszer integritását erősítő nemzetbiztonsági ellenőrzés keretében végzett titkos információgyűjtés. Az államra leselkedő létező és potenciális, külső és belső veszélyek elhárítására nem minden esetben alkalmazható a rendőrség és a katonaság nyílt eszközrendszere. A leplezett eljárások általános alkalmazása viszont nem felelne meg a jogállami intézményrendszer és hatósági jogalkalmazás átláthatósági követelményének. A nemzetbiztonsági szolgálatok elsődleges szerepe – az elvárt biztonság megteremtése mellett – a politikai döntéshozók megfelelő tájékoztatása a nemzetbiztonságot veszélyeztető folyamatokról. A szakmaiságnak és – talán kissé meglepő módon – a jogállamiságnak is garanciája a nemzetbiztonsági szolgálatok viszonylagos autonómiája a központi államigazgatás szervezetrendszerén belül.³² Minden állami szerv működésének alapját egy olyan normatív rendelkezés adja, amely konstituálja a szerv létrejöttét, meghatározza a szerv feladatrendszerét, végül rendelkezik anyagi és jogi eszközök biztosításáról, amelyek a feladat ellátásához elengedhetetlenek. Ez a normatív rendelkezés alkotmányos szinten vagy

³⁰ 8691/79 (1984).

³¹ 12175/86 (1989).

³² Dovydas VITKAUSKAS: The Role of a Security Intelligence Service in a Democracy. North Atlantic Treaty Organisation, Democratic Institutions Fellowships Programme 1997–1999. June 1999. 53.

www.nato.int/acad/fellow/97-99/vitkauskas.pdf, régebbi kontextusban ld. Marcus G. RASKIN: Democracy versus the National Security State. *Law and Contemporary Problems*, Vol. 40., No. 3., 1976. 189–220.

<http://www.scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3491&context=lcp>

alkotmányban rögzített felhatalmazás alapján törvényben jelenik meg. A szlovén ZSOVA³³ 2. cikkében vagy a litván védelmi törvény³⁴ 3. szakaszában meg is találjuk az alkotmányos felhatalmazásra visszautaló rendelkezést, azonban például az észt KaPo³⁵ tevékenységét szabályozó JAS,³⁶ valamint a szlovák SIS törvény³⁷ csupán az alkotmányos rendre, mint a nemzetbiztonsági szolgálat létezésének célját és tevékenységének jogalapját meghatározó értékre utal. Ezt az értéket azonban értelemszerűen az alkotmány³⁸ rendelkezései alapján tudjuk kibontani.

2. A nemzetbiztonsági szolgálatok helye az államigazgatásban

A nemzetbiztonsági szolgálatok különleges feladatrendszerük miatt a központi államigazgatás részét képezik. Ez irányítási szempontból célszerű és átláthatósági-elszámoltathatósági szempontból szükséges. A központi jelleg dominál akkor is, ha a – rendszerint katonai – nemzetbiztonsági szolgálat egy másik nagyobb szervezet – pl. hadsereg – részeként létezik. Ez pusztán szervezeti-jogállási kérdés, a funkcionalitást, illetve az abból fakadó különleges kormányzati megítélésen egyáltalán nem változtat. Jó példa erre a német katonai nemzetbiztonsági szolgálat helyzete és szerepe, amely a Bundeswehr részeként tagozódik az állami szervezetrendszerbe, de feladat- és hatásköre alapján a német nemzetbiztonsági közösség részét képezi. A nemzetbiztonsági szolgálatok működését vagy kivételes esetben létezését sem ismeri el minden esetben a kormányzat. Ennek lehet belpolitikai oka, mint például a széleskörű társadalmi együttműködés fenntartása a kormánypártok és az ellenzék, valamint támogatóik között. De lehet külpolitikai is, amely a mindig érzékeny diplomáciai

³³ Az 1999. július 29-én elfogadott, a szlovén Védelmi Minisztérium Hírszerzési és Biztonsági Szolgálatáról szóló *Zakon o Slovenski obveščevalno varnostni službi Ministrstva za obrambo*. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/slovenia-study-data-surveillance-si.pdf

³⁴ Az 1996. december 19-én elfogadott, a Litvánia nemzetbiztonságának alapjairól szóló VIII-49 számú törvény http://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.120108/format/ISO_PDF/

³⁵ Kaitsepolitseiamet <http://www.kapo.ee>

³⁶ A 2000. december 20-án elfogadott Biztonsági Hatóságokról szóló törvény. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013020/consolide>

³⁷ A Szlovák Hírszerző Szolgálatról szóló 46/1993. törvény www.sis.gov.sk/about-us/zakon-o-sis.html

³⁸ A Litván Köztársaság Alkotmánya <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>; a Szlovák Köztársaság Alkotmánya <http://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>

kapcsolatok megőrzésére és bővítésére koncentrál. Az Egyesült Királyságban a polgári elhárítást³⁹ először 1952-ben említették a parlamentben, míg a polgári hírszerzést⁴⁰ a kormányzat csak 1986-ban ismerte el hivatalosan.⁴¹ Egy szervezet létezésének az elismerése értelemszerűen csak egy politikai nyilatkozat és nem teremti meg automatikusan ugyanazokat a kontroll feltételeket, amelyek egy nyílt jogszabály. A nyílt jogszabály hiánya ugyanakkor nem jelent szabályozatlanságot sem, hiszen a kormányzati irányítás, a hatáskörök pontos megjelölése alacsonyabb szintű szabályzóban – amelynek már nem feltétele az általános megismerhetőség – mindenképpen megvalósul, hiszen ez biztosítja az alapvető működési feltételeket és a feladatellátást. Egy demokratikusan működő közigazgatási szervezet létezésének van egy külső – megjelenési – oldala, amelynek primer része a jogforrás, amely létrehozta. Továbbá része az állami szervezetrendszerbe való betagozódása (horizontális és vertikális viszonyítás egyszerre), az irányítási, felügyeleti, ellenőrzési jogkörök (vertikális viszonyítás) egyikét gyakorló megjelölése, valamint a működést ellenőrző független intézmények felsorolása. A szervezet létezésének belső oldalához tartozik a szervezeti struktúra, vagyis a működést feltételező hierarchia, a vezető és a beosztottak közötti alá-fölérendeltségi viszonyrendszer normatív kialakítása, a szervezet működéséhez elengedhetetlen anyagi és eljárási eszközök biztosítása, valamint a személyi állomány.⁴²

A nemzetbiztonsági szolgálatok a XX. században egyre inkább átláthatóbbá váló államigazgatás szervezetrendszerében megmaradtak a homályban, amelynek egyrészt politikai, másrészt szakmai okai voltak. Az államok és a kormányok politikai érdeke azt diktálta, hogy a nemzetközi kapcsolatokban, valamint a választók irányába a barátságra és az őszinte, békés együttműködésre helyezték a hangsúlyt. Ezt erősen megkérdőjelezte volna a különleges eszközöket

³⁹ MI5 vagy Security Service (Military Intelligence, Section 5).

⁴⁰ MI6 vagy Secret Intelligence Service (SIS).

⁴¹ <http://www.bbc.com/news/magazine-29938135>

⁴² A szervezet létezése szempontjából kiemelkedően fontos a személyi állomány. Nem csak abból a szempontból, hogy létezik-e, mekkora létszámmal stb. Hiszen egyértelmű, hogy szükség van döntéshozókra és végrehajtó személyzetre, ennek híján egy szervezet sem működőképes. Ugyanakkor nem mindegy a személyi állomány életkora, egészségi (fizikai és mentális) állapota, végzettsége, képzettsége és egyéb készség szintű ismeretei, amelyek az egyén és a személyzet kollektív szakmai értékét növelik. Végül nem feledkezhetünk meg az üres beosztásokról sem. A szervezet állománytáblája tényleges állományból, rendelkezési állományból és egy állománykeretből áll, amelyek nem feltétlenül rendezhetők egyenletbe. A szervezet súlyát és értékét nem csökkenti automatikusan az üres beosztások száma, mivel a személyzeti politika részeként az üres beosztások tervezése ugyanúgy hozzájárul a szervezet stabilitásához, mint a megfelelő szakmai felkészültséggel rendelkező állomány.

és módszereket alkalmazó nemzetbiztonsági szolgálatok fenntartása, amelyek a kisebbségekre, a szakszervezetekre, a politikai ellenzékre, valamint idegen kormányok tevékenységére koncentráltak. A szakmai ok pedig egyszerűen az – ami ma is igaz –, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység akkor a leghatékonyabb, ha a háttérben folyhat. Hiába a leplezett működés, az eredményesség érdekében a nemzetbiztonsági szervek munkáját szorosan segítik a nyíltan működő államigazgatási szervek. A nemzetbiztonsági jogszabályok megszületése előtt ez az együttműködés is leplezett volt. Az együttműködés eljárási kereteit és tartalmi korlátját az a hallgatólagos megállapodás jelentette, amely a kormányzat legfelsőbb szintjéről szavazott feltétlen bizalmat a nemzetbiztonsági szolgálatoknak. A II. világháborút követően, a hidegháborús évek alatt ez végül is érthető volt. Azonban az mindig is egyértelmű volt, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat nem nyomozóhatóság, hiszen a rendőrségtől élesen megkülönböztették őket és a nemzetbiztonsági szolgálatok is magukat. A nemzetbiztonsági szervezetrendszer másodlagos feladata a rendőrség és más nyomozóhatóságok támogatása a bűncselekmények megelőzésében és feltárásában,⁴³ s nem átvenni azokat. A nemzetbiztonsági feladatok és a bűncselekmények megelőzése és üldözése között különbséget lehet és kell tenni. A terrorizmus és a kémtevékenység büntetőjogilag is üldözendő cselekmények, azonban a szervezett bűnözést – önmagában – nem ismeri el minden állam nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó joganyaga. Szinte mindenhol szerepel az eredendően tisztán bűnüldözési feladatkör valamilyen formában a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerében – ahol nem nevesítették, ott támogató szerepkört szán a nemzetbiztonsági szerveknek a jogalkotó. Adott esetben kimondottan a nyomozóhatóságok támogatását várja el, vagy hallgatólagosan ismeri el a támogatási kötelezettséget – pl. a nyomozás elrendeléséig tart a hatásköre.⁴⁴ A jogszabályban rögzített nemzetbiztonsági célok és az állam bűnüldözési érdeke nem csak látszólag fedik le időnként ugyanazt a kérdést.⁴⁵ Az ütközést a jogalkotónak rendeznie kell, hiszen a jogrendszer nem tartalmazhat tudatosan meghagyott hatásköri

⁴³ Hans BORN – Ian LEIGH: *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo, Publishing House of the Parliament of Norway, 2005.

⁴⁴ ET Crime Analysis: Organised Crime – Best Practice Survey No. 4, (Strasbourg: CoE, 2002), p. 6.

⁴⁵ Security Services Act 1989 1(2) elfogadáskori szövegezése szerint: Az MI5 feladata a nemzetbiztonság védelme, különösen a kém- és terrorelhárítás, valamint a szabotázs elleni fellépés stb., míg 1996-ban kiegészült a feladatrendszer egy új 1(5) bekezdéssel, amelyben meghatározza a jogalkotó a rendőrség, a Nemzeti Bűnüldöző Ügynökség, valamint más nyomozó hatóság eljárásainak támogatását a súlyos bűncselekmények megelőzésében és felderítésében (2013-ban került be egy módosítással).

összeütközést, ahogyan joghézagot sem. Nem egyértelmű, hogy az információ – amelynek lehet egyszerre bűnügyi és nemzetbiztonsági relevanciája és értéke – a keletkezés helye, az információ felhasználhatóságának határideje, esetleg az információ felhasználásából közvetlenül kinyerhető haszon (megtakarítás) szerint rangsorolt-e. Ezekről teljesen független, elvonatkoztatott értékeléssel is eldönthető az információ további sorsa. A jogbiztonság megőrzését azonban az szolgálja leginkább, ha a hatásköri szabályok tisztázásánál a lehető legnagyobb pontossággal, jó előre meghatározza a jogalkotó, hogy az információ milyen esetben kerül büntetőeljárásba és milyen esetben marad fiókban egy nemzetbiztonsági szolgálatnál. Ezzel mindenesetre a folyamatos és a szakmai munkát rendkívüli módon hátráltató szervezeti-ágazati versengést is tompítani lehetne, ha megszüntetni nem is.

3. A nemzet(i)biztonsági stratégia

A jelentősebb nyugati országokban jellemző ún. fehér könyvekben⁴⁶ összefoglalni a védelmi stratégiát, a hadsereg fejlesztésére, a gazdaság biztonságára és nem utolsósorban a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti és személyzeti fejlesztésére⁴⁷ vonatkozó kormányzati elképzeléseket, közép- és hosszútávú célokat rögzíteni. A fehér könyv tehát önmagában több, mint egy kormányprogram vagy egy biztonságpolitikai összefoglaló. Valójában egy szándéknyilatkozat, amely köti a kormányt és a következő kormányokat, hiszen az előterjesztett és szükségesnek tartott fejlesztések többnyire több cikluson át érvényesülő kormányzati cselekvést irányoznak elő.⁴⁸

A nemzetbiztonsági stratégia koncepciója az állam belső és külső környezetére fókuszál, ugyanakkor olyan veszélyek is megjelennek benne, amelyek közvetlenül nem is érintik a hazai biztonsági környezetet. Közvetve, első sorban a gazdaságon és az emberek biztonságérzetén keresztül azonban megjelenik, s így a politika is foglalkozik vele. Érdekes, hogy a nemzetbiztonsági stratégiák

⁴⁶ Franciaországban ez a *Livre Blanc sur la Défense*, Németországban ez a *Weissbuch zur sicherheitspolitik und zur zukunft der Bundeswehr*, az Egyesült Királyságban a hatályos dokumentum elnevezése *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*, azonban korábban az ott használatos jelölés is az ún. White Paper volt, amelynek jogcsaládon belüli tükröképei többek között az ausztrál *Defence White Paper* és az újzélandi *Defence White Paper*.

⁴⁷ *Livre Blanc sur la Défense* 1994 6., 9., 52., 60., és 78–80.

⁴⁸ *Weissbuch zur sicherheitspolitik und zur zukunft der Bundeswehr*. 2016. 117.; *Livre Blanc sur la Défense et Sécurité Nationale*. 2013. 137.

egy része a veszélyek felsorolása után csak fokozatosan hagyja el a negatív kontextust, ellenben az angol nyelvben egyébként nem különleges dupla negatív szerkezettel fejezi ki magát. Egy pozitív üzenet, pl. *Franciaország felkészült a veszély jelentette kihívás kezelésére*,⁴⁹ a kormányzat cselekvő hozzáállására (offenzív krízis kezelés) utal és így erősíti a polgárok jövőbe vetett bizalmát. Hiszen a nemzetbiztonsági stratégiának, mint minden kormánypolitikát, nemzetpolitikát és állami stratégiai irányokat tartalmazó dokumentumnak egyértelműen politikai tartalma és üzenete van abban az értelemben, hogy értékválasztás alapján a társadalmi életviszonyokat befolyásolja. Ennek a politikai üzenetnek első sorban az állami szervezetrendszer dolgozói és az állampolgárok a címzettjei, de értelemszerűen szól ez a nemzetközi partnereknek és fenyegetést jelentő államoknak és nem állami szereplőknek. A dupla negatív szerkezet egy politikai dokumentumban viszont arra utal, hogy a kormányzat visszahúzódik, védekezésre kényszerül és az aktív (offenzív) cselekvés helyett a reaktív (defenzív) kormánypolitikát választja. Ez persze a korlátozott lehetőségekkel rendelkező kisebb országok esetében⁵⁰ érthető és elnézhető retorika, egy globális szinten politizáló ország⁵¹ esetében ez mindenesetre meglepő. Az is igaz ugyanakkor, hogy egy kijelentő módban tett pozitív tartalmú üzenet a politikai nyelvezetben azt a látens üzenetet hordozhatja a választók számára, hogy a kormányzat – teljes körűen – felkészült a veszély elhárítására és kezelésére. A gondolatjelben lévő kiegészítést a választói értelmezés illeszti be, függetlenül attól, hogy az megegyezik a kormányzati üzenet szándékolt tartalmával vagy sem. Abban az esetben pedig, ha egy kormányzat azt kommunikálja, hogy felkészült, eleve kizárja a baj megtörténtét. Vagyis nem teljesen indokolatlan a francia Fehér Könyv visszafogottsága, annak ellenére, hogy több, mint másfél évvel korábban született, mint a francia hétköznapiakat meghatározó terrorhul-

⁴⁹ Szemben a „*France is not unprepared for this situation.*” megfogalmazással. L.d. <http://www.defense.gouv.fr/english/content/download/206186/2393586/file/White%20paper%20on%20defense%20%202013.pdf> 8.

⁵⁰ A kisebb országok korlátozott lehetőségeik ellenére a kormánypolitikának és a nemzetpolitikának megfelelő (nemzet)biztonsági stratégiát alkotnak, lehetőségük van rá és élnek vele, hogy a saját biztonságuk megteremtése és fenntartása érdekében rangsorolnak a nemzetközi stratégiai partnerek között. Az ugyanolyan paraméterekkel rendelkező országok között is jelentős eltérés alakulhat ki. Bővebben ld. <http://cenaa.org/analysis/wp-content/uploads/2013/02/Ondrejcsak-pdf2.pdf>

⁵¹ Pl. az Egyesült Királyság és Franciaország globális szinten határozza meg saját szerepét a nemzetbiztonsági stratégiában.

lám harmadik legpusztítóbb támadása, a Charlie Hebdo szerkesztősége elleni támadás.⁵²

Az Egyesült Királyság nemzetbiztonsági stratégiájának három pillére: 1) megvédeni az állampolgárokat, 2) érvényesíteni az ország érdekeit, és végül 3) elősegíteni a fejlődést.⁵³ A német kül-, biztonság- és védelempolitika a közös európai és NATO együttműködésben értelmezi Németország szerepét és jövőjét.⁵⁴ Legfontosabb védendő értéknek a nyugati típusú liberális életmódot, világlátást (ez az ún. way of life) határozza meg a német stratégia. Kibontva azért a német stratégia is az állampolgárok védelmében, az állam szuverenitásának és területi integritásának a megőrzésében látja biztosítottnak az államiság fennmaradását.⁵⁵

4. A nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi együttműködése

A hidegháború végével és a nemzetközi terrorizmus erősödésével a nemzeti kormányok részéről igény mutatkozott a nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi együttműködésének kialakítására. Ennek oka azonban kevésbé a demokratikus együttműködésből fakadt, mind inkább az együttműködéssel járó információk megosztásában rejlő lehetőségekre koncentráltak. Naivitás lenne azt gondolni, hogy a politikai vagy akár katonai szövetségbe tömörült államok ne folytatnának egymással szemben is hírszerző, illetve elhárító tevékenységet. Ennek van gazdasági, bel- és külpolitikai dimenziója is, de első sorban a hazai kormányzati döntéshozatalt támogatja. A nemzetközi együttműködésnek tehát első sorban politikai keretei vannak, amely egyértelművé teszi, hogy a – fedett/leplezett hírszerzéshez hasonlóan – a hazai jogi szabályozás bizonyos esetekben csak közvetetten tud érvényesülni. Hiszen a külföldön szolgálatot teljesítő hírszerző által valamilyen formában irányított ügynök – egyértelmű, bizonyítható

⁵² A hatályos francia Fehér Könyvet 2013 júliusában adták ki, míg a Charlie Hedbo elleni merényletet 2015. január 7-én követték el.

⁵³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/575378/national_security_strategy_strategic_defence_security_review_annual_report_2016.pdf

⁵⁴ *Fehér Könyv a német biztonságpolitikáról és a Bundeswehr jövőjéről*. 2016. (a továbbiakban: német Fehér Könyv) 6.

<https://www.bmvg.de/resource/resource/UIRvcjZYSW1RcEVHaUd4ckIzQU4yNWFvejhLbjVyYnRlOICt3ZIU1N09FVUI5TVFNvks2WW1ZemswZllnVWZ5VUIGL2RKVGJYYlpqWIzKYtIkZFFvRVZkdXI3aWdCdZbRmRRUWliUk1UZm89/2016%20White%20Paper.pdf>

⁵⁵ Német Fehér Könyv i. m. 24.

vagy akár egy későbbi eljárásban részben rekonstruálható jogi kapcsolat híján – kémtevékenységét a jog által értelmezhető keretek között nehezen vagy sehogy sem lehet felróni annak az államnak, amelynek az érdekében tevékenykedik. Így látható, hogy első sorban nem a saját lobogó alatt beszerzett hírszerzési információ lesz az, amit a nemzetközi együttműködésben szívesen megosztanak egymással az államok, hiszen ehhez költségesebben és jóval nagyobb kockázat vállalásával jutottak hozzá. Valószínűbb, hogy az ennél jóval könnyebben, vagyis politikai szempontból kockázatmentesen vagy kevés kockázattal járó, a partner szolgálatok és kormányaik irányába is felvállalható, hazai bázison, elhárítási körben beszerzett információkat osztanak meg egymással. Az információt minőségi és mennyiségi szempontból is értékelhetjük. A minőségi értékelésénél azonban nem csak a szokványos kategóriákat kell figyelembe venni, vagyis aktualitás, pontosság, mélység stb., hanem azt is, hogy az információ beszerezhető lett volna-e önerőből. Az önálló hírszerzési tevékenységgel megszerzett információnak van egy összecszerűen meghatározható költségvonzata, amely áll a hírszerző kiképzéséből és foglalkoztatásából, az ügynök kiképzéséből és foglalkoztatásából és egyéb járulékos költségekből. Ugyanakkor van egy jogi korlátja is, amelyet nem szabad elfelejteni: ez a nemzeti jogrendszer által támasztott jogállami követelmények az állami szervek eljárásaival szemben. Ezek közül a joggyakorlatban⁵⁶ leggyakrabban felmerülő tiltás a kínzás és az embertelen bánásmód alkalmazása ellen szól, azonban éppen ez az, amelyet a szövetségi rendszeren kívüli harmadik államok hatóságai és partnerszolgálatai korlátozott mértékben, szelektíven (pl. terrorizmus, külföldiek) vagy egyáltalán nem vesznek figyelembe. Az ilyen módon, jogellenes eljárás alapján beszerzett információ a tényleges költségvonzatán túl is jelentős mértékben felértékelődik a nemzetközi információs piacon, főként olyan államok vonatkozásában, ahol léteznek és hatékonyan működnek a jogállamiságot biztosító intézmények.

A nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi együttműködése sokáig teljes mértékig tabu volt a nemzeti intézmények kontroll tevékenysége számára, és igazából ma sem kap akkora nyilvánosságot, mint a belföldi működés. Ennek több oka van. Egyfelől, a jogállamiságot garantáló intézmények a nemzetbiztonsági szolgálatokat elsődlegesen állampolgár-állam, később – a jogi személyekre is tekintettel – személy-állam relációban tudták csak értelmezni. Másfelől, a kormányok – a releváns intézményekkel egyetértésben – csak fokozatosan és

⁵⁶ Federico FABBRINI: The European Court of Human Rights, Extraordinary Renditions and the Right to the Truth: Ensuring Accountability for Gross Human Rights Violations Committed in the Fight Against Terrorism. *Human Rights Law Review*, Vol. 14., Issue 1., 1 March 2014. 85–106.

eleve korlátozottan engedtek betekintést a nemzetbiztonsági szolgálatok működésébe, amely párosul a vizsgáló szervek egyoldalú szemléletmódjával és szakértelmével. A nemzetbiztonsági szolgálatok működését felügyelő parlamenti bizottságok és más független testületek tagjai rendszerint nem rendelkeznek nemzetbiztonsági képzettséggel, akik így az elbírálás végett tárgyalt ügyeket és információkat műveleti szempontból képtelenek értékelni. Számos esetben igaz, hogy a döntéselőkészítés és a döntéshozatal során – különösen, ha politikai döntésről van szó – egymást akár teljes mértékig kioltó érdekek feszülnek egymásnak (ld. a single-voice elvét, a Brüsszelben képviselt TÁP kapcsán), s csak ritkán adódik lehetőség a nemzetközi fórumok gyakorlatában előforduló „jut is, marad is” gondolkodásra. A belső jogi gondolkodást – még az alkotmánybíráskodást is – jellemzően a kizárólagos, a másikat annuláló igazságon nyugvó döntések határozzák meg. Nem véletlen, hogy a nemzetbiztonsági kérdéseket az esetek többségében politikailag félre kommunikálják. Hiszen, sem a kontroll szerv, – a (korábbi) nemzetbiztonsági alkalmazott által benyújtott kérelmeket esetét kivéve – sem a panaszos nem rendelkezik kellő ismeretekkel ahhoz, hogy érdemben tudjon nyilatkozni a nemzetbiztonsági szolgálat aktuálisan vizsgált tevékenységéről. Végül, a nemzetközi kapcsolatok – egy-két kivételes esettől eltekintve (ld. nukleáris fenyegetés, háború stb.) – általában nem tartoznak a szélesebb körben tárgyalt politikai események közé. A nemzetbiztonsági szolgálatok működése ráadásul nem élvez mindenhol ugyanolyan mértékű és minőségű társadalmi-politikai támogatottságot, eltérő megítélés alá esnek és a nemzetbiztonsági tevékenységet sem ismerik el hivatalosan minden államban. A nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi kapcsolatai így adminisztratív szinten rekedtek, s a kormányközi kapcsolatoknak egy olyan szegmensébe tartoznak, amelyek csak rendkívül nagy szabálytalanságok esetében törnek felszínre. Vagyis rendszerszinten jelentkező vagy széleskörben azonos módon értékelt és elutasított eljárásokról van ilyenkor szó, amelyet láthattunk legutóbb a titkos CIA-börtönök esetében.⁵⁷ Mindenesetre érdekes kérdés, hogy a nemzetközi szinten jelenlévő nemzetbiztonsági együttműködésből fakadó esetleges komolyabb politikai krízist az együttműködésnek a kormányzati szinttől való távoltartásával kívánják a kormányok elkerülni, holott a kormányzat politikai

⁵⁷ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/06/poland-reveal-truth-about-secret-cia-detention-site/>
www.echr.coe.int/Documents/FS_Secret_detention_ENG.PDF

felelősségét sokkal inkább az adott állam politikai kultúrája határozza meg, mintsem az együttműködés aláírási szintje.⁵⁸

A nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi együttműködését érintő jogi keretek általában⁵⁹ kimerülnek a nemzetközi megállapodás megkötésének miniszteriális jóváhagyásában,⁶⁰ illetve a statisztikai adatok⁶¹ közlésében. Ebből következik, hogy az irányító minisztertől – és így a kormányfőtől és néhány esetben az államfőtől – eltekintve az együttműködés tényleges szövegszerű tartalmáról más külső szerv nem tud, sokszor pedig az együttműködési megállapodás megkötéséről sem tájékoztatják a nemzetbiztonsági szolgálatok működését ellenőrző szerveket. A nemzetbiztonsági szolgálatok oldaláról annyiban érthető a titkolózás, hogy az ellenérdekű szolgálatoknak – a megfelelő kiegészítő információval – akár az együttműködési megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások résztvevőinek, helyszínének és időpontjának ismerete is elegendő ahhoz, hogy a tárgyalásra kapott mandátumra és abból a későbbi együttműködés tényleges tartalmára következtessenek. Azonban az együttműködési megállapodások rendre keret- és elvi megállapodások szoktak lenni, így annak tartalommal való feltöltése a gyakorlatban alakul ki. Erről a gyakorlatról az alkalmazott eszközökre, módszerekre és a forrásvédelemre hivatkozva már csak kivonatolva, statisztikai adatokból és összefoglaló jelentésekből fog tudomást szerezni a kontrollt ellátó intézmény. Mindez persze messze van még attól, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat önjáróvá váljon, de semmiképpen nem erősíti az intézményközi együttműködés alapját jelentő

⁵⁸ Láttunk már példát arra, hogy egy vonatszerencsétlenség miatt lemondott a kormány közlekedéspolitikáért felelős tagja, miközben másutt jelentős terrorcselekmények, lehallgatási vagy jogellenes fogvatartási botrányok sem ingatják meg az adott kormánytag vagy a kormányfő székét.

⁵⁹ Űde színfoltként jelentkezik a svájci katonai nemzetbiztonsági tevékenységről is rendelkező a hadseregről és a katonai igazgatásról szóló 510.10 számú szövetségi törvény, amely a katonai nemzetbiztonsági szolgálat nemzetközi együttműködéséről az alábbiakat állapítja meg: A szövetségi tanács (kormány) önállóan köthet meg a hadsereg nemzetbiztonsági szolgálatának tevékenységével összefüggő olyan nemzetközi együttműködésről szóló megállapodást, amely információvédelemmel vagy nemzetközi katonai információk rendszerekben való részvétellel kapcsolatos. <https://www.admin.ch/ops/de/classified-compilation/19950010/index.html>

⁶⁰ A holland Wiv 2002 36. cikk 1. bekezdés d. pont – a nemzetközi együttműködés keretében megszerzett információt, a partnerszolgálattal való együttműködést stb. a nemzetbiztonsági szolgálatot irányító miniszter hagyja jóvá.

⁶¹ A dán biztonsági és hírszerző szolgálatnak (PET) a 2006–2007-es éves jelentése erről külön szól a 24–27. oldalakon, https://www.pet.dk/English/~media/Engelsk/PETannualreport_2006-2007.ashx, ugyanakkor az észti KAPO csak a témaköröket említi, amelyekben nemzetközi együttműködést folytatnak, vagy terveznek folytatni, ezek a terrorizmus, az orosz befolyás elleni hatékonyabb védekezés és a nemzetközi migráció; https://www.kapo.ee/sites/default/files/public/content_page/Annual_Review_2016.pdf

bizalmat. Civil-szakmai oldalról az erre vonatkozó igény – értelemszerűen a személy-állam relációban – már korábban megfogalmazódott.⁶² A megoldást talán az jelentené, ha a két szemléletmódot ötvöznék, amelyre vannak külföldi példák,⁶³ ugyanakkor a civil gondolkodású és – a nemzetbiztonsági szolgálat szempontjából – külső mandátumú felügyelőt ugyanolyan bizalmatlanul fogadnák, mint ahogyan egy korábbi nemzetbiztonsági alkalmazottat a kontroll szerveknél. Az Európa Tanács főtitkárának jelentése az Abu Omar-ügy kapcsán szintén a külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok belföldi működésének jogszerűségét vizsgálta.⁶⁴ Javaslatá szerint a parlamenti vizsgálóbizottságoknak szélesebb jogkört és hatékonyabb eszközöket kell biztosítani a nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi együttműködéseire, különösen, ha ez az állampolgárokat, az országban jogszerűen tartózkodó harmadik országok állampolgárait vagy hontalanokat közvetlenül érint. A nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi együttműködését egyelőre sok tekintetben homály fedi, abba nyilvános dokumentáció nem enged betekintést és ha enged is, az szakmai okokból nem fedheti a teljes igazságot. A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét ellenőrizni hivatott lépcsőzetes és komplementer rendszerben⁶⁵ a nemzetközi együttműködés finoman szólva kiesik a kontroll szervek látóköréből. A sza-

⁶² „Az államoknak világos politikát, szabályrendszert és eljárásokat kell kialakítaniuk, amely lefedi a külföldi nemzetbiztonsági szolgálatokkal történő információcserét. Ezeknek az eljárásoknak, kötelező eszközök és értelmezés alapján, az emberi jogi standardoknak megfelelően kell felülvizsgálat alá esniük. Különösen olyan országok irányába nem szabadna az információt továbbítani, amelyek esetében ez az emberi jogok súlyos megsértéséhez vezetne vagy hozzájárulhatna.” JOGÁSZOK NEMZETKÖZI BIZOTTSÁGA: *Assessing Damage, Urging Action. Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights*. Genf, 2009. 90.

⁶³ I.d. az angol Investigatory Powers Tribunal (www.ipt-uk.com) tagjainak kiválasztását, ahol egyes: vannak volt nemzetbiztonsági és egyéb állami tisztviselők, ügyészek, ügyvédek és bírók, illetve az osztrák belügyminiszter alatt működő három fős testület, amelynek tagjait szakmai tapasztalataik és – preferáltan jogász – végzettségük alapján választja az osztrák parlament.

⁶⁴ Report by the Secretary-General on the use of his Powers under Article 52 of the European Convention on Human Rights, in the Light of Reports suggesting that Individuals, notably Persons suspected of Involvement in Acts of Terrorism, may have been Arrested and Detained, or Transported while Deprived of their Liberty, by or at the Instigation of Foreign Agencies, SG/Inf (2006) 5, 28 February 2006, para. 4.

⁶⁵ Ezek sorban: 1) *belső kontroll* (vagyis önkontroll, ennek van szakmai és jogrendszeri eleme), 2) *kormányzati kontroll* (itt már nem beszélhetünk az eredeti értelemben és szűken vett belső kontrollról, de a két fél között mégis több szempontból érdekazonosságot fedezhetünk fel), 3) *parlamenti kontroll*, 4) *bíróági kontroll*, 5) *egyéb külső kontroll* – amelybe a sajtó azért nem tartozhat bele, mert legfeljebb közvetett hatással lehet a sajtó az állami szervezetrendszerre, hiszen a személyzeti politikát vagy szervezet (át)alakítási folyamatokat közjogi kötőerővel bíró cselekmények fogják kiváltani, a mögöttük lévő döntéshozói akaratra képes a sajtó kihatással lenni; egy másik felosztásban a kontroll lehet 1) *előzetes* (tipikusan: belső, kormányzati és

bályzókból látható, hogy a kormányzati kontroll is pragmatikusan távol tartja magát a jogi felelősségtől, vagyis a nemzetbiztonsági szolgálat működését meghatározó alkotmányos, törvényi vagy éppen nemzetközi rendelkezések eleve meghatározzák az ilyen együttműködés kereteit (pl. kényszer és embertelen bánásmód eredményeként máshol megszerzett információt ugyanúgy nem fogadja el bizonyítékként a bíróság, mintha itthon történt volna). Ugyanakkor a nemzetközi együttműködés keretében átvett információk megszerzésének pontos körülményeit értelemszerűen nem vagy nehezen tudja bárki is utólag bizonyítani a független bíróság vagy más hatóság előtt, továbbá rendszerint ezek az információk nem önmagukban járulnak hozzá egy nemzetbiztonsági megalapozottságú döntés meghozatalához, hanem ahhoz csak hozzá tesznek, kiegészítik azt. Vagyis egy későbbi ellenőrzés fókuszja nem feltétlenül irányul majd egy kétes eredetű információra, hanem megoszlik több között, s ezzel máris relativizálódik a problémás információ problémás jellege.

5. A nemzetbiztonsági jogi koncepció⁶⁶

Az állam oldalán cselekvési – intézményvédelmi – kötelezettséget vagy az állampolgárokkal szemben elvárható magatartást megalapozó állami érdekek sokrétűek. Nehezen határolhatók el sokszor egymástól és vannak köztük átfeledések, illetve a tartalmi azonosság mellett a leegyszerűsítő ágazati megközelítés megegyezőket minősít eltérőnek. A nemzetbiztonsági érdek értelemszerűen magában foglalja az ország honvédelmi, gazdasági, nemzetpolitikai, regionális politikai stb. érdekeit is. Ugyanakkor hathatós külpolitika sem érvényesülhet megfelelő nemzetbiztonsági háttér vagy erős katonai potenciál nélkül. A nemzetbiztonságnak része az is, hogy a good governance alapelvei⁶⁷ maradéktalanul érvényesüljenek. Nemzetbiztonságról ugyanis kizárólag demokratikus állami berendezkedés esetén van helye beszélni. A nemzetbiztonsági szervezetrendszer működése a közérdeket szolgálja, illetve az alkotmányos rendet védi, ennek híján a lefolytatott eljárásokat a büntetőjogszabályok alapján kell megítélni, a

bírói), 2) *folymatos* (kizárólag: belső és esetenként kormányzati), vagy 3) *utólagos* (bármelyik).

⁶⁶ A nemzetbiztonság elmélete a hírszerzési, elhárítási és elemző-értékelő szakirányok munkáját megalapozó elméleteknek az összefoglaló elnevezése.

⁶⁷ Főként méltányosság, részvétel, pluralizmus, partnerség, szubszidiaritás, átláthatóság, felelősség, jogállamiság, emberi jogok, hatásosság, hatékonyság, fogékonyság, fenntarthatóság stb. Bővebben ld. www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf

nemzetbiztonsági eszközök és módszerek pedig egy rendszerszintű visszaélés esetén önmagukban megalapozhatják az állam nemzetközi jogi felelősségét.⁶⁸ A nemzetbiztonsági szabályozás alapját mindenképpen nyilvános jogszabályok kell, hogy adják, amely törvényi szintet jelent, de szerencsésebb, ha keret jelleggel mindez megjelenik alkotmányos szinten is. A nemzetbiztonsági szolgálat működése közvetlenül kihat a társadalomra, ugyanis eljárásának fókuszában nem csak a természetes személyek állhatnak, hanem csoportok, társadalmi szervezetek, politikai pártok is. Kevésbé jelentős a társadalomformáló hatása, mint a politikai szervezeteknek, de nem megfelelő működés esetén hasonlóan káros folyamatokat indukálhat. A nemzetbiztonsági szolgálat szerepkörét jogszabályban kell tehát rögzíteni, csakúgy, mint a nemzetbiztonságot, illetve ennek negatívját, az államra, a társadalomra leselkedő veszélyeket. A konkrét veszélyek változhatnak, de a kategóriák nem, vagyis nincs igazuk azoknak, akik az állandóan változó, átalakuló veszélyre hivatkozva a szabályozás mellőzése mellett érvelnek.⁶⁹

A nemzetbiztonsági joganyag létezése nem csak a jogbiztonságot és az állampolgárok államba vetett bizalmát szolgálja, hanem biztosítja a szükséges mértékű nyilvánosságot is. A nemzetbiztonsági szolgálatok akkor végzik jól a dolgukat, ha a társadalom számára észrevétlenek maradnak. Vagyis nem csak a veszély – terrorizmus, szélsőségesek politikai térnyerése stb. – marad el, hanem a nemzetbiztonsági szolgálatok köréből sem gyűrűzik ki semmilyen dehonesztáló botrány (jogellenes titkos információgyűjtés, visszaélések, nepotizmus stb.). Ugyanakkor a megfelelő nyilvánosságba beletartozik az is, hogy köztudomású a szervezet létezése, vezetési rendje, anyagi forrásai,⁷⁰ feladatköre, tevékenysége és a felvételi eljárás rendje. A közadatokról minden demokratikus állam működő államban rendelkezik jogszabály, amely meghatározza a közadatok körét, közzétételi módját és ingyenességét. Ez le is fedi a szervezet létezését, vezetési rendjét, anyagi forrásait és feladatkörét. Tekintettel arra, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységet korlátozottan nyilvános jellege miatt mindig is egyfajta misztikus – és egyébként felesleges – köd vette körül, célszerű a tevé-

⁶⁸ <https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEWjAIP0lyqbWAhXIBcAKHfwaCxcQFghLMAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ictj.org%2Fnews%2Ftunisia-specialized-chambers-accountability&usg=AFQjCNFwZGApyY09hwHxhnS2PMrrltp3y7Q>

⁶⁹ Erről részletesebben ld. Peter GILL: *Intelligence, Threat, Risk and the Challenge of Oversight. Intelligence and National Security*, Vol. 27., N. 2., 2012. 202–222.; illetve a Velencei Bizottság jelentését a nemzetbiztonsági szolgálatok demokratikus ellenőrzéséről (2007 június).

⁷⁰ Legalábbis a költségvetésből származó bevételek összevont értéke.

kenységről is beszámolni, amelyet általában⁷¹ évkönyvekben tesznek meg. Nem volna hiteles magyarázat, ha a rendszeres évkönyvek hiányát a leterheltségre hivatkozva spórolná meg egy nemzetbiztonsági szolgálat, miközben erről a terrorizmus miatt biztosan leterheltebb nyugati partnerszolgálatok változatlanul gondoskodnak.⁷² A nyilvánosságához hozzátartozik az Internetes elérhetőség, amely napjainkban egy közfeladatot ellátó szervezetnél, különösen, ha ez a szervezet egyébként szakmai indokok alapján is barátságos, nyitott és elérhető képet kíván kialakítani magáról. A nemzetbiztonsági szolgálatok szinte kivétel⁷³ nélkül saját honlappal rendelkeznek, amelyek viszonylag régóta⁷⁴ léteznek.

Ágazati jelleg nélkül is egyértelmű, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokra, eljárásaikra speciális joganyag vonatkozik, amelynek specialitása kizárólag a teljeskörű megismerhetőséget és az alkalmazott eszközöket és módszereket érinti. Egyebekben – az eljárási határidőkre vagy a több fokon zajló jogorvoslati eljárásokra tekintettel – a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatali működése emlékeztet a többi állami szervezet mindennapjaira. A leplezett jelleg arra ad lehetőséget, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat a működési alapelveire figyelemmel (ld. forrásvédelem) és a műveleti célokat nem veszélyeztetve léphet fel, de semmiképpen nem arra, hogy mulasztást, illetve megalapozatlan vagy

⁷¹ Évkönyvek kiadásával is tájékoztat a dán PET <https://www.pet.dk/Publikationer.aspx>; az észti KAPO <https://www.kapo.ee/et/content/aastaraamatu-väljaandmise-traditsiooni-ajalugu-ja-eesmärk-o.html>; a holland AIVD <https://www.aivd.nl/publicaties>; a német alkotmányvédelmi hivatal <https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen>; a cseh BIS <https://www.bis.cz/vyrocní-zpravy.html>; a szlovák SIS <https://www.sis.gov.sk/pre-vas/sprava-o-cinnosti.html>; a lengyel SKW <https://www.bip.skw.gov.pl/skw/zamowienia-publiczne>; míg az Egyesült Királyságban ezt a parlament hírszerzési és biztonsági bizottsága teszi meg http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211553/31176_HC_547_ISC.PDF

⁷² Szakember hiányra hivatkozni oktalanság lenne, hiszen ezzel a szervezet saját személyzeti politikájának kudarcát ismerné el.

⁷³ A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok egyedül Franciaországban nem rendelkeznek saját honlappal, azonban általában jellemző, hogy a központi igazgatási szervek – ha azok a kormány alá tartoznak – kormányzati felületről érhetőek csak el. A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok viszont annak függvényében, hogy a hadsereg részét képezik vagy önállóak, rendelkeznek önálló felülettel.

⁷⁴ A Wayback Machine elnevezésű internetes archívum adatai szerint 1996. december 28-án indult elsőként a német alkotmányvédelmi hivatal oldala www.verfassungsschutz.de, míg a többiek az alábbiak szerint követték: www.nbh.hu 1997. november 1-jén; www.mi5.gov.uk és www.gchq.gov.uk 1998. december 5-én; www.sis.gov.sk 1998. december 12-én; www.bis.cz 1999. április 18-án; www.uzsi.cz 2002. június 6-án; www.abw.gov.pl 2002. augusztus 6-án; www.aw.gov.pl 2002. október 19-én; www.pet.dk 2003. december 11-én; www.mkih.hu 2004. február 14-én; www.fe-ddis.dk 2004. december 23-án; www.vzcr.cz 2005. február 4-én; www.bnd.bund.de 2005. március 22-én; www.sis.gov.uk 2005. november 1-jén; www.skw.gov.pl 2007. május 17-én; www.sww.gov.pl 2009. január 31-én; www.vs.mosr.sk 2016. május 28-án.

téves információra vagy feltevésre alapított döntést kendőzzön el. A szervezeti felállás (ti. egy szervezet vagy több szervezet), a szervezeti csoportosítás (minisztériális vagy funkcionális), vagy éppen a személyi állomány jogviszonya nem erősíti vagy gyengíti a nemzetbiztonsági szolgálat demokratikus jellegét. A fontos, hogy a kulcsszereplők⁷⁵ alkalmasak legyenek feladatuk ellátására és ne féljenek élni a rájuk bízott jogkörökkel.

⁷⁵ A nemzetbiztonsági szolgálat vezetője, az irányítási jogkört gyakorló miniszter, a kormánypolitikát meghatározó kormányfő, a nemzetbiztonság ellenőrzésében résztvevő bírók, ügyészek, számvevők stb.

POLITIKAI ÉS JOGI KONTROLL A NEMZETBIZTONSÁGI SZERVEK FELETT

GULYÁS Attila

1. Alapvetés

Az állam egyik legfőbb feladata az, hogy megvédje polgárai életét és biztonságát, az őket fenyegető belső és külső veszélyektől. E vonatkozásban több terület is érintett, közülük talán a legjelentősebb szerep a fegyveres erőknek, a rendvédelmi szervezeteknek és a nemzetbiztonsági szolgálatoknak jut. E szervezetek feladatai jelentős mértékben eltérnek egymástól, azonban ez nem zárja ki különböző területeken történő együttműködésüket.

A nemzetbiztonsági érdekek érvényre juttatásában szerepet vállaló állam, valamint a különböző állami szervek tevékenysége azonban együtt jár más területek korlátozásával, esetleges tartós, vagy időszakos háttérbe szorításával is. Ilyen kiemelkedő területként jelölhetjük meg a magánszférát is. Ennek ellenére a nemzetbiztonsági feladatok ellátása nem ellentétes a magánszféra tiszteletben tartásához fűződő joggal. Annak érdekében azonban, hogy az állam ez irányú tevékenysége – melyet különböző nemzetbiztonsági szervek tevékenysége útján lát el – megfelelő legyen, meg kell határozni azokat a határvonalakat, melyek a nemzetbiztonsági érdekek érvényesülése és a magánszféra tiszteletben tartásához való jog biztosítása között húzódnak.

A nemzetbiztonsági hatóságok fent említett tevékenysége – annak természeténél fogva – kevésbé átlátható, áttekinthető, mint más hatóságoké. Erre tekintettel különösen gondos felügyeletet, ellenőrzést igényel, hogy a rájuk ruházott rendkívül erős jogosítványokkal mindenkor törvényesen és a jogállami értékekkel összhangban éljenek.

A kontroll azonban kétirányú. Egyrészt annak érvényre juttatását szolgálja, hogy a különböző nemzetbiztonsági szervek tevékenységüket törvényesen, a vonatkozó jogszabályok tiszteletben tartásával, lehetőségeiken történő túlterjeszkedés nélkül, az adott állam biztonsága érdekében végezzék. Másrészt a

nemzetbiztonsági szolgálatok számára is biztosítja a szükséges garanciális szempontok érvényesülését arra vonatkozóan, hogy tevékenységüket kizárólag szakmai szempontok alapján, a különböző politikai pártok és egyéb nyomásgyakorló szervek (nemzetbiztonságon kívüli) érdekeitől függetlenül végezhessek.

A nemzetbiztonság megteremtése, folyamatos fenntartása minden államban nemzeti ügynek tekinthető, ezért a különböző országokban tevékenykedő nemzetbiztonsági szervek működésére, struktúrájára vonatkozóan sincs egységes szabályozás, a politikai és jogi kontroll tekintetében is különböző megoldások kerültek kialakításra. A következőkben áttekintésre kerül az egyes meghatározott európai államokat jellemző jogi környezet, a nemzetbiztonsági szervek felett gyakorolt különböző kontrollfolyamatok vonatkozásában. Értékelésre kerülnek a hasonlóságok, különbözőségek, illetve az, hogy megfigyelhető-e általánosan érvényesülő tendenciák.

2. A nemzetbiztonság és alkalmazott eszközei

Az állam és a társadalom demokratikus berendezkedésétől függ, hogy a jogalkotó milyen jellegű cselekmények elkövetését szankcionálja és ezek felderítését mely hatóságokra, szervekre ruházza és azok milyen eszközöket használhatnak tevékenységük során. Szintén a jogalkotó határozza meg, hogy mely szervezetek folytathatják az ország biztonságát, alkotmányos rendjét sértő cselekmények felderítését és elhárítását, valamint az ország érdekeinek előmozdítását célzó hírszerző tevékenységet külföldön. Ide értendő a felhasznált eszközök, ezen belül a titkosszolgálati eszközök köre is.

A nemzetbiztonsági szervezetek az állam létezése és működése szempontjából nélkülözhetetlenek, ugyanis jelentős mértékben hozzájárulnak az állam biztonságának garantálásához. A nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése tehát az állam biztonságának garantálása. E szervezetek előre jelzik a társadalom biztonságát fenyegető tényezőket annak érdekében, hogy az állam megakadályozza, kivédje, esetleg tompítsa ennek hatásait. Az említett szervezetek ezirányú feladataikat elsősorban a releváns információk beszerzésével és annak a döntéshozók felé történő továbbításával látják el. A szükséges információkat nyílt, valamint titkos eszközök és módszerek alkalmazásával szerzik be. Így e szervezeteket elsősorban információszerző és információszolgáltató szervezeteknek kell tekintenünk. Az információnak kiemelt szerepe van, erre tekintettel nő a nemzetbiztonsági szervezetek jelentősége is, ugyanis megfelelő információ hiányában erőteljesebben hárul az állami erőszakszervezetekre a biztonság

megteremtése. Ezen szervezetek fejlesztése pedig lényegesen költségesebb, illetve alkalmazásuk kevésbé hatékony.¹

A titkos eszközök és módszerek alkalmazásának megengedhetősége, szükségessége, etikussága, jogi szabályozása mindig időszerű kérdés. A titkos információgyűjtés besorolása az alkotmányos rendszerekbe nem egyszerű. Tény, hogy az állam működéséhez, meghatározott társadalmi érdekek védelméhez – mint az a fentiekben említésre került – szükség van ezen jogintézményre, ugyanakkor az is tény, hogy alkalmazásuk súlyos jogkorlátozásra is alkalmas. Ezért központi kérdés, hogy milyen garanciarendszer mellett folytatható titkos információgyűjtés. Milyen jogi, szervezeti és működési feltételek szükségesek ahhoz, hogy az alapvető emberi jogok ezen eszközök igénybevétele során csak a szükséges és arányos mértékben, törvényesen kerüljenek korlátozásra. A különböző országok eltérő szabályozási technikákkal próbálják megoldani a problémát. Egyes országok a titkos nyomozásra vonatkozó szabályokat a büntetőeljárás törvényben helyezik el (Németország), és/vagy külön ágazati törvényekben (pl: a szervezett bűnözés és illegális kábítószer-kereskedelem elleni különleges felhatalmazások) szabályozzák a titkos eszközök használatát. Több fejlett demokrácia (Belgium, Hollandia) nem is szabályozza e kérdéskört. Ezen országokban azonban az alkotmányos demokratikus berendezés intézményrendszere védi az emberi jogokat, mely legalább olyan hatékony, mint a speciális védelmet biztosító törvények. Az Amerikai Egyesült Államokban a bírói kar – különösen a Legfelsőbb Bíróság – szabja meg a korlátokat, mivel Amerikában az alkotmányos berendezkedés sajátosságai folytán sokkal inkább a bírói szervezetrendszer határozza meg az állami alapjog-korlátozás határait, mint Európában, ahol ezt a mérlegelést a jogalkotó végzi el.²

Az országok biztonságaért alapvetően a végrehajtó hatalmi ág felel, így azok a szervezetek, melyek e feladat teljesítésében részt vesznek, túlnyomórészt a kormányok irányítása alatt állnak. A nemzetbiztonsági szervezeteket az különbözteti meg más e területen működő kormányzati szervezetektől, hogy a fentiekben már említettek szerint, a biztonság garantálásában fő eszközük az információ. A nemzetbiztonsági szolgálatok ellátnak egyéb, a biztonság kérdésköréhez tartozó más feladatokat is, melyekre a vonatkozó jogszabályok

¹ NYESTE Péter: *A bűnüldözési és a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés rendszerspecifikus sajátosságai, szektorális elvei*. (Phd-értekezés) 2016. http://hhk.uni-nke.hu/uploads/media_items/dr_-nyeste-peter-a-bunuldozesi-es-a-nemzetbiztonsagi-celu-titkos-informaciogyujtes-rendszerspecifikus-sajatossagai_-szektoralis-elvei.original.pdf 10–11.

² BEJ CZI Alexa: *Titkos információgyűjtés vs. jogállam*. (Phd értekezés) 2011. http://www.ajk.elte.hu/file/DI_Bejczy_Alexa_Tezisek.pdf 3, 7–8.

felhatalmazzák őket. Természetesen nem csak a nemzetbiztonsági szolgálatok foglalkoznak titkos információgyűjtéssel, hanem a rendvédelemhez tartozó bűnüldöző szervezetek is. A rendvédelmi szervezetek azonban nem nemzetbiztonsági szervezetek, ugyanis fő feladatuk nem az információszerzés, hanem a bűnmegelőzés és a bűnüldözés. Ennek megfelelően az információszerzés célja is eltér. A bűnüldözési célú felderítés, a bűnüldözési tevékenységért felelős hatóság működési területén történik. Célja a bűnüldözési szempontból meghatározó cselekmények megfigyelése, ugyanezen szempontból meghatározó személyek és csoportok feltérképezése, emellett a jogszerűtlen cselekmény észlelése, felfedezése, valamint intézkedés kezdeményezése a jogszerűtlen cselekmények megakadályozása érdekében. E körbe tartozik még a felfedezett, bűnüldözési szempontból releváns cselekmény felderítése és nyomozása speciális, fedett nyomozati tevékenységgel. Ezzel szemben a nemzetbiztonsági célú felderítés elsősorban fenyegetések, kockázatok, kihívások feltárására, azok megelőzésére, elhárítására irányul.

A két tevékenységi terület (bűnüldözési és nemzetbiztonsági célú felderítés, elhárítás) eltérő típusú munkát, tevékenységet igényel, de szoros kapcsolat mutatható ki közöttük. Az együttműködés elsősorban az elemzett információk megosztásában és ezzel a közrend, közbiztonság biztosításában nyilvánul meg.³

Összegezve tehát a fentieket, a nemzetbiztonság fenntartása érdekében alkalmazott eszközök és módszerek megengedhetősége, szükségessége, annak mértéke meglehetősen bonyolult kérdéskör. Egyértelmű, hogy az állam biztonságos, rendeltetésszerű működéséhez, társadalmi hasznossága végett szükség van rájuk, de az általuk másfelől előidézett jogkorlátozás a magánszféra területén súlyos sérelmet okozhat. Ezért a jogalkotás kiemelt figyelmet fordít arra, hogy megfelelő garanciarendszert építsen ki annak érdekében, hogy megakadályozza a visszasságok kialakulásának lehetőségét, szoros felügyelet, illetve kontroll alatt tartva a területet, természetesen figyelembe véve a nemzetbiztonsági terület megfelelő működésének biztosítását is.

³ BÖRCSÖK András – VIDA Csaba: A nemzetbiztonsági szolgálatok rendszere (Nemzetközi gyakorlat a nemzetbiztonsági rendszer kialakítására). *Nemzetbiztonsági Szemle*, II. évf., I., MMXIV 64–65.

3. A nemzetbiztonsági rendszer⁴

A nemzetbiztonsági terület egyértelmű irányítást, illetve szoros felügyeletet igényel, melyet valamennyi európai államban speciális jogi előírásrendszer biztosít. Erre azért van szükség, mert ugyan a nemzetbiztonsági szervezetek szerepe meghatározó az állam biztonságának garantálásában, de a munkájuk során alkalmazott módszerek jelentős mértékben korlátozhatják a magánszférát. Emellett a beszerzett információk vonatkozásában, az esetleges, nem megfelelő célra történő felhasználásra tekintettel jogosulatlan előnyt is szerezhetnek. Az említett szabályozás tehát kiterjed azokra a személyekre, illetve testületekre, melyek az irányítást gyakorolják a nemzetbiztonsági szervezetekkel kapcsolatban, illetve azokra is, amelyek koordinálják, ellenőrzik tevékenységüket. A nemzetbiztonsági rendszerben e szerepek betöltésében valamennyi hagyományos hatalmi ág (törvényhozó, bírói, végrehajtó, államfői) érdekelt. Természetesen szerepük és az általuk ellátott feladatok a különböző államokban jelentősen eltér.

A nemzetbiztonsági rendszert az alábbi csoportokra lehet bontani.

- a) irányító, felügyelő testület vagy személy
- b) ellenőrző szervek
- c) koordináló testületek
- d) nemzetbiztonsági szolgálatokat

a) Az *irányító, felügyelő feladatokat ellátó személy* a végrehajtó hatalmi ág valamely vezetője, illetve olyan esetekben az államfő is, mikor az állam irányításának egyéb területein is széles körű jogosítványokkal rendelkezik. Az irányítás két fontos területre irányul. Az első terület a nemzetbiztonsági rendszer működésének szabályozása. A második azon információk körének meghatározása, melyre az államnak szüksége van alapvető tevékenységei megfelelő gyakorlásához és azok megszerzését a szolgálatoktól várja. Tehát egyfajta feladat-meghatározás.

A felügyeleti jogot egyes országban egy személy gyakorolja, más államokban testületet hoznak létre e célra. A testületi irányítás erősítheti a felügyeletet és csökkenti a visszaélések lehetőségét. A testületi vezetésbe több állami vezető is bevonható, így többek közt egyszerre gyakorolhatja felügyeleti jogát az államfő és a kormányfő is. Példaként említhető a román Legfelsőbb Védelmi Tanács. A felügyeleti jog gyakorlása annak megakadályozásában nyilvánul meg,

⁴ Az adatok terén az alábbi műre támaszkodunk: BÖRCSÖK–VIDA i. m. 65–66.

hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok különleges módszereik, jogosítványaik felhasználásával visszaéljenek és azokat ne társadalmi, hanem saját céljaikra használják fel.

b) Az *ellenőrző szervek* általában a törvényhozó hatalmi ághoz kapcsolódnak, de a végrehajtó, illetve a bírói ághoz tartozó szervek is részt vállalhatnak benne. A törvényhozási befolyás jelentős ága a költségvetés alakítása. A költségvetési döntések ugyanis erős befolyást gyakorolhatnak a nemzetbiztonság különböző területeire. Ugyanis egy-egy szervezet jelentősebb költségvetési támogatása – mely általában az új feladatokhoz, hatáskörökhöz kapcsolódik – jelentős mértékben hozzájárulhat az érintett jelentőségének növekedéséhez. Míg a költségvetés csökkentése – mely a feladatok, hatáskörök csökkentéséhez kapcsolódik – az érintett szerv jelentőségének csökkenéséhez vezethet. A törvényhozáshoz kapcsolható ellenőrző szervezetek általában az állandó és ideiglenes bizottságok. E bizottságok széles jogkörrel rendelkeznek, a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységébe történő betekintésre és a szervek vezetőinek meghallgatására is kiterjed ellenőrzési jogkörük. A végrehajtó hatalmi ág által gyakorolt ellenőrzés általában az irányító személyeken, illetve testületeken keresztül valósul meg. Emellett egyes részterületek vonatkozásában (például a gazdálkodás, vagy az adatkezelés) egyes minisztériumok, vagy más állami szervek is szerepet kapnak. A bírói hatalmi ág ellenőrzési területe jellemzően a speciális feladatokhoz kapcsolódó engedélyek kiadása. Így például bíróság engedélyezheti a titkos információgyűjtést, ha az megalapozott és megfelel a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek. Az államigazgatás részét képező különböző ellenőrző szervezetek is végezhetnek a vonatkozó jogszabályokban meghatározott ellenőrzéseket a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatban. E szervek általában alapfeladatként is különböző (például pénzügyi, gazdasági, munkaügyi) ellenőrzéseket végeznek. Így e szervek saját feladatkörüknek megfelelő területen tartják meghatározott kontroll alatt a nemzetbiztonsági szolgálatokat. Végül több országban is jellemző, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok felett társadalmi és állampolgári ellenőrzés is létezik. Ennek egyik megtestesítője az ombudsmani felügyelet, valamint olyan bizottságok működése, amelyekbe nem pártok, hanem társadalmi szervezetek delegálnak tagokat. Ezen ellenőrzési formának azonban a törvényhozás mellett csak jelképes jelentősége van.

c) A *koordináló testületek* egyrészt az irányító személyek, illetve szervezetek tevékenységét támogatják, másrészt a nemzetbiztonsági rendszerhez tartozó

szolgálatok közti együttműködést szervezik. Több formája alakult ki. Egyes országokban a koordináló testületek tagjai a nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító személyek. Más országokban előfordul, hogy a koordináló testület egy önálló nemzetbiztonsági szerv. A koordináló testületekhez lehet sorolni a horvát Nemzetbiztonsági Tanácsot. Emellett érdemes megemlíteni, hogy Portugáliában és Franciaországban is nemzetbiztonsági szolgálatként működő koordináló szervezetek működnek.⁵

d) A nemzetbiztonsági rendszer negyedik csoportját maguk a *nemzetbiztonsági szolgálatok* képezik, melynek ismertetésére külön fejezetben kerül sor.

4. Egyes államok nemzetbiztonsági rendszere

4.1. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság különböző nemzetbiztonsági szervezeteit a miniszterelnök irányítja. A nemzetbiztonsághoz kapcsolódó legfontosabb döntéseket az ún. Háborús Kabinet (War Cabinet) hozza meg, melynek megalapítására 2001-ben került sor. E Kabinet tagjai a miniszterelnök, valamint négy miniszter (külügyi, védelmi, belügyi, pénzügyi és közlekedési). A Kabinet fő feladata a terroristaellenes műveletek összehangolása külföldön és belföldön is. A különböző szolgálatok tevékenységét az Egyesített Hírszerző Bizottság (Joint Intelligence Committee, JIC) fogja össze. A Bizottság elnöke a miniszterelnök politikai tanácsadója. Tagjai három minisztérium (külügy, belügy és védelmi) tisztviselői és a különböző szolgálatok vezetői. A Bizottság hetente ülésezik. A Bizottság feladata, hogy összefoglalja és meghatározza a hírszerzés fő célkitűzéseit és ezek sorrendjét, valamint a tevékenység főbb irányait. Ezen kívül feladata még megfelelő időben történő figyelmeztetést nyújtani közvetlen és a közvetett fenyegetésekről és azokon a területeken, amelyek a brit érdekeket érintik, illetve a nemzetközi közösséget, mint egészt fenyegetik. A miniszterelnök a Bizottság elnöke mellett rendelkezik még egy nemzetbiztonsági tanácsadóval is. Ő felel a kormányzati hírigény meghatározásáért, valamint a nemzetbiztonsági szervek együttműködéséért, tevékenységük összehangolásáért.⁶

⁵ BÖRCSEK-VIDA i. m. 66–67.

⁶ BODA József: „*Szigorúan titkos!*”? Budapest, Zrínyi, 2016. 206–207.

A Regulation of Investigatory Powers Act (RIPA) különböző, a nemzetbiztonsági szolgálatok működését átvilágító és kontrolláló mechanizmust tartalmaz. Továbbá jogi keretet biztosít a titkos megfigyelések, lehallgatások és egyéb kommunikációs adatok beszerzésének, visszatartásának törvényes működésére. Az előbbieken ismertetett módon történő információgyűjtésnek szükségesnek, arányosnak kell lennie és csak az engedélyezett cél érdekében lehet felhasználni, más esetben nem.

A RIPA felhatalmazása alapján került megalapításra az Interception of Communications Commissioner's Office (IOCCO), mely ellenőrzi a különböző kommunikációs csatornák lehallgatása miatt kiadott utasítások jogszerűségét és az így beszerzett adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályok betartását. Az eljárás keretében lehetséges a lehallgatási engedélyezések felülvizsgálata, valamint a fedett személyek által továbbított adatok felhasználásának korlátozása. Tevékenységükről évente beszámolnak a miniszterelnöknek is.

Szintén a RIPA felhatalmazása alapján került létrehozásra az Investigatory Powers Tribunal (IPT). Az Investigatory Powers Tribunal egyfajta bíróság, ami a fedett megfigyelési technikák jogtalan használatával kapcsolatos panaszokat vizsgálja ki, valamint azokat a kifogásokat is, mikor az eljáró szervezetek, vagy egyéb állami szervek a magánélet tiszteletben tartásához kapcsolódó jogok, vagy a szélesebb értelemben vett emberi jogok megsértésével jártak el. Eljárása során a bíróság a RIPA és a Human Rights Act (1998) szabályait veszi figyelembe. Személyesen lehet kérelmet, vagy panaszt benyújtani, ha valaki az állami szervek által végzett illegális lehallgatásra, vagy megfigyelésre gyanakszik, a sérelmes eseményt követő egy éven belül. Panaszos lehet bármely természetes személy, de különböző társaságok, illetve magánszemélyek egyes csoportjai is eljárhatnak. A panaszt formanyomtatványon, vagy annak használata nélkül is be lehet nyújtani, az eljárás során képviselő is eljárhat. A bíróság a panaszos kilétét az eljárás során nem fedheti fel, a vizsgált szervezet számára. Az eljárás kapcsán bevezették a „felek közti” meghallgatásokat a biztonságpolitikai területen, amely lehetőséget ad arra, hogy a „feltételezett tények” alapján nyilvánosan meghallgassák a különböző érveket anélkül, hogy a nemzetbiztonságot veszélyeztetnék. A bíróság döntésével szemben hazai jogorvoslati lehetőség nincs, de az EJEB-hez fordulás lehetősége biztosított.

Az Intelligence Services Act által, 1994-ben került létrehozásra az Intelligence and Security Committee of Parliament (ISC) abból a célból, hogy vizsgálja a szakpolitikát, a közigazgatást, valamint a Brit Titkosszolgálat (MI5), a Brit Titkos Hírszerző Szolgálat (MI6) és a Kormány Kommunikációs (Rádióelektronikai) Központja (GCHQ) tevékenységét. A Justice and Security Act 2013-ban meg-

reformálta a szervezetet és növelte a hatáskörét. Az Intelligence and Security Committee of Parliament ellenőrzi még a Kabinet hírszerzői tevékenységét, a Joint Intelligence Committee (JIC), és a Nemzeti Biztonsági Titkárság munkáját. Emellett szintén felülvizsgálja a Védelmi Hírszerző Törzs (DIS) tevékenységét, valamint az Office for Security and Counter-Terrorism munkáját. Tagjait a Parlament jelöli ki és közvetlenül a Parlament felé számolnak be tevékenységükről. Különböző jelentéseket készítenek nemzetbiztonsági szempontból érzékeny kérdésekben a miniszterelnök és a kormány részére is.

Az Intelligence Services Commissioner azokban az esetekben vizsgálja felül a Brit Titkosszolgálat, a Brit Titkos Hírszerző Szolgálat és a Kormány Kommunikációs (Rádióelektronikai) Központja döntéseit, amikor az Interception of Communication Commissioner's erre nem rendelkezik hatáskörrel. Feladatának lényegét a 2013. évi Justice and Security Act módosította a RIPA-ban foglaltaknak megfelelően. Felülvizsgálja az államtitkári szinten kiállított, a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak végrehajtása során hozott határozatokat és engedélyeket. Továbbá a védelmi minisztérium, a fegyveres erők, a Foreign and Commonwealth Office és a Northern Ireland Office által megvalósított, belső engedélyezési eljáráshoz kötött fedett tevékenységeket is felülvizsgálhatja. Segítséget nyújt, egyes ügyekben véleményt nyilvánít az Investigatory Powers Tribunal részére. Éves jelentést készít tevékenységével kapcsolatban a miniszterelnök és a Parlament számára.

Az ellenőrzések során az érintett minisztériumok személyi állományának, a fegyveres erők állományának és a titkosszolgálatok tagjainak kötelessége minden információt megadni részére, mely szükséges feladatai elvégzéséhez. A vizsgálatok kapcsán először a beszerzett információk alapján, illetve véletlen mintavétel során kiválasztásra kerülnek a tanulmányozni kívánt határozatok, engedélyek és az azokhoz kapcsolódó dokumentáció. Először teljes mélységi vizsgálat történik, a kiválasztott határozatok és engedélyek kapcsán. Minden írásbeli dokumentum alapos átvizsgálásra kerül, a hivatalos vizsgálatához szükséges további információk beazonosítása érdekében. A kiválasztott ügyekben vizsgálni kell az intézkedések jogosságát, szükségességét, valamint a magánszféra esetleges megsértésének jogszerűségét. Az ellenőrzés során vizsgálják azt is, hogy a vizsgált szerv törvényes kötelezettségeinek megfelelően látta-e el feladatát és az az adott célhoz kötődően szükséges volt-e nemzetbiztonsági okokból, súlyos bűncselekmény megelőzése, illetve felderítése céljából, vagy az Egyesült Királyság gazdasági stabilitása szempontjából. Azt is vizsgálják, hogy az alkalmazott tevékenység arányos volt-e, nem volt-e más kevésbé jogkorlátozó módszer, valamint arányban állt-e megszerezett hírforrás értéke a

magánszféra megsértésének szintjével, és a megfelelő személy engedélyezte-e azt. A személyes vizsgálat során interjúk lefolytatására is sor kerül, melynek keretében a folyamatban lévő műveletekről is kérhető tájékoztatás. A vizsgálat részeként annak vizsgálatára is sor kerül, hogy az előírások alkalmazása milyen módon történik a gyakorlatban. Ennek kapcsán a végrehajtó személyzet megkérdezésére is sor kerül, hogy meggyőződhesse az arról, miszerint az alkalmazók valóban megértették-e a szükséges feltételeket és azok alkalmazásának az okát. Vizsgálatra kerülnek a belső szabályzatok és a belső szervezeti integritás feltételei is. A vizsgálati eredmények az említett éves jelentésben kerülnek közzétételre.

4.2. Németország

A német nemzetbiztonsági szolgálatok kapcsán, demokratikus ellenőrző rendszer működik. Ez egyrészt megfelelő jogszabályi keretrendszert jelent, másrészt a nemzetbiztonság területén működő politikai koordinációt és az átfogó ellenőrzési rendszer működtetését.

Az alkotmányos jogok korlátozására és a titkos információgyűjtés körülményeire vonatkozó első német törvény 1968-ban került elfogadásra. A jogszabállyal szemben alapkövetelmény volt, hogy álljon összhangban az alapjogokat megfogalmazó német Alaptörvénnyel. Hasonló követelmény fogalmazódott meg nemzetközi vonatkozásban is. Az új törvénynek összhangban kellett állnia az emberi jogok nemzetközi deklarációival. Bár egységes gyakorlat kialakítása volt a cél, szintén követelményként szerepelt, hogy a szövetségi tartományok esetleges eltérő érdekei is figyelembe vételre kerüljenek. Német sajátosságnak tekinthető, hogy az egyes szolgálatokat külön törvény szabályozza, és külön törvénye van a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzésének is.

A titkosszolgálati eszközök alkalmazásának keretét 2001-ben újra szabályozták és a törvényt azóta is többször módosították. Emellett a titkosszolgálati eszközök engedélyezését tartományi szinten is több jogszabály rendezi. A német rendszerben megkülönböztetik a rendes vagy „általános”, valamint a „rendkívüli” információgyűjtést. Eszerint lehetőség van az információ saját jogkörben történő gyűjtésére, elemzésére, felhasználására, akár személyes adatokat érintően is, amennyiben ahhoz nem szükségesek titkosszolgálati eszközök. Vagyis lehetséges egyes személyek kikérdezése és megfigyelése, kép- és hanganyag készítése. Fedődokumentum és -igazolvány alkalmazására is lehetőség van.

A telefonos lehallgatás és a postai szállítmányok ellenőrzése miniszteri engedéllyel történhet. Ezt az érintett szolgálatoknak megalapozott kérelemben kell előterjeszteniük. Alapos oknak tekinthető a terrortámadás veszélye, az alkotmányos rend felforgatásának, valamint a német fegyveres erők, illetve a Németországban tartózkodó szövetségesek fenyegetettsége. Az engedélyhez kötött titkos információgyűjtés körülményeire és a szolgáltatók kötelezettségeire a német telekommunikációs törvény is kitér. Törvénymódosításban erősítették meg 2013-ban, hogy a kancellária hozzájárulásával, az ország biztonsága érdekében, külföldi titkos információgyűjtés is végezhető.⁷

A szolgálatok feletti felügyelet három típusú. Ezek a közigazgatási, a parlamenti és a bírósági felügyelet. Emellett Németországban jelentős szerepet játszik a nyilvánosság ellenőrző szerepe is.

A német nemzetbiztonsági szolgálatok felett jelentős parlamenti felügyelet áll. A parlamenti ellenőrzés a Hírszerző Szolgálatokat Felügyelő Parlamenti Ellenőrző Bizottságon keresztül valósul meg. A bizottság mindhárom nemzetbiztonsági szolgálat felett általános felügyeletet gyakorol. Ennek keretében jogosultak megtekinteni a szolgálatok által begyűjtött információkat. Tagjaik beléphetnek a szolgálatok hivatali épületeibe és kikérdezhetik a szolgálatok munkatársait, akik közvetlenül, a szolgálati út megtartása nélkül is kapcsolatba léphetnek az ellenőrző bizottsággal minden hivatalos ügygel kapcsolatban. A bizottság átfogó tájékoztatást kap a kormánytól a szolgálatok általános tevékenységéről, de a kormány határozza meg a tájékoztatás terjedelmét, idejét és módját. Mérlegelést követően a kormány dönthet úgy, hogy bizonyos kényes információk átadását megtagadja és utólag, egyes konkrét akciókról is tájékoztathatja a bizottságot. A Bizottság tagjait a Bundestag választja saját tagjai közül, elnökét ellenzéki párt adja. Összetétele a Bundestagban képvisellel rendelkező pártok súlyának arányában kerül meghatározásra. Az Ellenőrző Bizottság tagjainak számát és működésének rendjét a Bundestag határozza meg. A bizottság évente legalább négy alkalommal ülésezik. A bizottság által tárgyalt kérdések természetére tekintettel az ülések titkosak. Kivételt jelent, ha a bizottság valamely aktuális fejleményt értékel, és a jelen lévő tagok kétharmada a nyilvánosság mellett dönt. A tárgyalt témák természete miatt a tagokat és a kivált tagokat is titoktartás terheli.

A parlamenti ellenőrzés legáltalánosabb formája, a nemzetbiztonsági szektort és a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő parlamenti viták. Az általános

⁷ UJHÁZI Lóránd: A német nemzetbiztonsági szektor működési kerete. *Országismertető*, 98–100.

parlamentari ellenőrző rendszer részét képezik még a parlamentari Belügyi és a Költségvetési, illetve szükség esetén a Vizsgálati Bizottság számára készített beszámolók. A német állampolgároknak joguk van a német állami hivatalokkal, így a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatosan is kérelmet, észrevételt, panaszt benyújtani a Bundestag felé. Ezen kérelmekkel a Petíciós Bizottság foglalkozik.

A nemzetbiztonsági szektor parlamentari ellenőrzése szempontjából jelentős még az ún. G-10 Grémium. Tekintettel arra, hogy a telefonlehallgatások és a levelek ellenőrzése ellentétes az Alaptörvény 10. cikkelyével, ezért nevezik G-10 bizottságnak. Legfőbb feladata, hogy döntsön a különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának jogosságáról és szükségességéről. Jogában áll, hogy megtekintse a begyűjtött információkat és belépjen a szolgálatok hivatali épületeibe. Visszaélések esetén értesíti az adatvédelmi biztost. Tevékenységét külön jogszabály szabályozza. A G-10 Grémium négy tagból és négy helyettesből áll, de nem szükséges, hogy tagjai a Bundestag tagjai legyenek. Megbízásuk egy választási időszakra szól. Havonta egy alkalommal ülésezik, a találkozókat titkosak.

A német hírszerző és elhárító szolgálatok legfelsőbb felügyelő szerve a német szövetségi kormány. A Német Hírszerző Szolgálat (BND) közvetlenül a Kancellária alá tartozik. A Katonai Elhárító Szolgálat (MAD) a Védelmi Minisztériumon, a Szövetségi Alkotmányvédő Hivatal (BFV) pedig a Szövetségi Belügyminisztériumon keresztül kapcsolódik a Kancelláriához. A közigazgatási ellenőrzési jogot közvetlenül a Szövetségi Kancellária alá tartozó helyettes államtitkár gyakorolja. Ellenőrzési jogköre kapcsán feladata a szolgálatok tevékenységének összehangolása is, ezért ezzel kapcsolatban együttműködik a BND kormányzati irányításáért felelős miniszterrel, a BFV-ért felelős belügyi és a MAD-ért felelős védelmi tárccal.

A BFV felett a legfontosabb közigazgatási és technikai felügyeletet a belügyminisztérium gyakorolja. A Szövetségi Adat- és Információvédelmi Biztos is felügyeleti a szolgálatot adat- és információk kérdésekben, konkrétan az információgyűjtés és -tárolás jogszerűségével kapcsolatban. Eljárása során jogosult betekinteni a nemzetbiztonságilag releváns iratokba is.

A nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetését a Szövetségi Számvevőszék ellenőrzi. Jelentését átadja a Bizalmi Bizottságnak és a Hírszerző Szolgálatokat Felügyelő Parlamentari Ellenőrző Bizottságnak, valamint a BFV kapcsán a Belügyminisztériumnak is.⁸

⁸ UJHÁZI i. m. 100–102.

4.3. Franciaország

A francia nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét és politikai irányítását a köztársasági elnök gyakorolja a Védelmi Tanácson és az Elnökségi Vezérkaron keresztül. A Védelmi Tanács tagjai a miniszterelnök, valamint a védelmi, a belügy és a külügyminiszter. A Védelmi Tanács határoz a nemzetbiztonságot érintő alapfeladatokról. A miniszterelnök irányítási jogosultsága korlátozott – a köztársasági elnöki hivatal befolyása miatt – annak ellenére is, hogy az egyes szolgálatok valamelyik minisztérium alárendeltségében működnek. A miniszterelnök munkáját segíti a Nemzetvédelmi Főtitkárság (tagjai a Védelmi Tanács tagjai, a vezérkari főnök, ipari miniszter) is.

A parlament a Parlamenti Hírszerzési Delegáció útján végzi a terület ellenőrzését, melynek tagjai a nemzetgyűlés és a szenátus négy-négy képviselője. Feladatai közé tartozik a miniszterelnök és a szolgálatok vezetőinek időszakos, alkalmi meghallgatása. Évente egyszer kiadott jelentésében ajánlásokat fogalmaz meg a területtel kapcsolatban a miniszterelnöknek és a köztársasági elnöknek.⁹

4.3.1. Lehallgatásokat Ellenőrző Nemzeti Biztosság (Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité)

Független közigazgatási hatóságként jött létre 1991-ben a Lehallgatásokat Ellenőrző Nemzeti Biztosság (a továbbiakban Nemzeti Bizottság), abból a célból, hogy ellenőrizze, miszerint a Belbiztonsági Kódexnek megfelelően folytatják-e a lehallgatásokat.

Jelentőségét az adja, hogy a miniszterelnök csak a Nemzeti Bizottság tárgyi véleményét követően engedélyezheti a biztonsági lehallgatásokat, a hangrögzítéseket, kapcsolódó fotók készítését és a számítógépes adatokkal kapcsolatos nemzetbiztonsági intézkedéseket, valamint a nemzetközi elektronikus lehallgatásokat. A Nemzeti Bizottság véleményével a miniszterelnököt segíti a szakpolitikai kérdésben. Emellett 2006. óta a terrorizmus elleni harc kapcsán hozott új jogszabályi rendelkezések alapján a terrorista cselekményekhez, illetve annak előkészületeihez kapcsolódó rendőrségi lehallgatáshoz elegendő lehet egy meghatározott, magas beosztású nemzetbiztonsági tisztviselő engedélye is.

⁹ BODA i. m. 211–212.

A Nemzeti Bizottság 9 tagból áll. A köztársasági elnök jelöli a Nemzeti Bizottság elnökét hat éves mandátummal, miután az illetékes állandó bizottságok véleményét meghallgatta. A mandátuma nem megújítható. Munkáját két helyettes segíti. A Nemzeti Bizottság tagja két szenátor, akiket a Parlament jelöl ki. Két tag az Államtanács tagja, őket az Államtanács elnökhelyettese jelöli 6 évre, ami további 3 évre hosszabbítható. Két bíró a Semmítőszék (Cour de Cassation) tagja, akiket az elnök és a legfőbb ügyész jelöl szintén 6 évre, további három évre hosszabbítható mandátummal. Egy olyan tagja is van a Nemzeti Bizottságnak, aki az elektronikus lehallgatás technológiájában járatos. Őt az elektronikus kommunikációért felelős hatóság elnöke jelöli hat évre.

A Nemzeti Bizottság beszámol tevékenységéről a miniszterelnöknek és a Parlament elnökének, a Szenátus elnökének és a lehallgatásokkal foglalkozó parlamenti bizottságnak. Minden évben nyilvános jelentést készítenek.

4.3.2. Belügyi Biztonsági Tanács (CSI) /, Nemzetbiztonsági és Honvédelmi Tanács (CDSN)

A Belügyi Biztonsági Tanácsot eredetileg Chirac elnök hozta létre 1986-ban. A Belügyi Biztonsági Tanácsot a köztársasági elnök vezette, mellette az általános titkár – akit az államfő nevezett ki - bírt kiemelt jelentőséggel. 2009 decemberében hozták létre a Nemzetbiztonsági és Honvédelmi Tanácsot, ami a Belügyi Biztonsági Tanácsot (a továbbiakban Tanács) váltotta fel. Az alkotmány 15. cikkének megfelelően ez a szerv a Honvédelmi Legfelsőbb Tanács szerepét is betölti.

A Tanács tagjai a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a védelmi miniszter, a belügyminiszter, a gazdasági és pénzügyminiszter, a külügyminiszter, és az elnök meghívása alapján azok a miniszterek, akinek a felelősségi körébe az adott kérdéskör tartozik (városokért felelős, fiatalokért felelős, szociális ügyekért felelős és oktatásért felelős miniszter). A Tanács feladatai közé tartoznak a külföldi műveletek végrehajtása, a válsághelyzetekre adott válaszok megtervezése, a terrorizmus elleni harc, a katonai programok végrehajtása, az energia és gazdasági biztonság kezelése, belbiztonsági programok vitele.

A Tanács felhatalmazást kapott arra 2009-ben, hogy egy kisebb, ún. Kistanácsot hozzon létre, amely összetételét az elnök határozza meg. A Kistanács a köztársasági elnök részvételével ülésezik válsághelyzetben és a katonai lépésekről dönthet. Ilyen üléseket tartott 2010-ben a terrorizmus kérdésköréről, 2012-ben a szíriai helyzetről, valamint 2013-ban a katonai műveletekről Maliban.

További két altanács működik még a nemzetbiztonság területén. Egyik a Hírszerzési Nemzeti Tanács, amely a hírszerzés stratégiai célkitűzéseit és prioritásait határozza meg, valamint titkosszolgálati személyzeti és technikai terveket készíti. A másik a Nukleáris Fegyverkezés Tanácsa szintén stratégiai irányokat jelöl ki és a nukleáris fegyverkezési programok végrehajtását biztosítja.

4.3.3. Honvédelmi és a Nemzetbiztonsági Általános Titkárság (Securité National de la Défense és Securité National, SGDSN)

A Honvédelmi és a Nemzetbiztonsági Általános Titkárság (a továbbiakban Titkárság) egy tárcaközi szervezet, amely a miniszterelnök alá tartozik és őt támogatja mint kormányfőt, a honvédelmi és a biztonságpolitika végrehajtásában tanácsadással és a politikai döntéshozatalban nyújtott támogatással. Feladatkörébe tartozik minden olyan stratégiai, honvédelmi és a biztonsági ügy, mint a katonai programok, a nukleáris védekezés, a belbiztonság mint a nemzetbiztonság részre, valamint a gazdasági és energia biztonság, terrorelhárítás és a válságkezelési tervek. Ezen belül feladata még a biztonsági fenyegetések monitorozása, a válságkezelések koordinációja, valamint a kormánynak történő tanácsnyújtás nemzetbiztonsági kérdésekben és a kapcsolódó törvények és rendeletek tervezetének elkészítésében történő részvétel. A fentiekén túl számos feladatot hajtanak még végre, a nemzetbiztonsági ellenőrzéstől kezdve a titkos iratok menedzselésén át a kormányzati kommunikáció védelméig és a kibervédelemig.

A nemzetbiztonsági feladatok viteléért felelős miniszterek e területen munkaprogramokban vesznek részt és végrehajtják a kapcsolódó ajánlásokat. A munkájuk koordinációja érdekében élénk tárcaközi folyamatok zajlanak, a miniszterelnök irányítása alatt, a Titkárság tevékenységének keretei között. A Titkárság feladata e területen még a prioritások és a stratégiai orientációk meghatározása, segítség az éves miniszteri tervek kidolgozásában és a miniszterek közti kooperáció biztosítása.

4.3.4. Hírszerzés Parlamenti Bizottsága (Délégation Parlementaire au renseignement)

A Hírszerzés Parlamenti Bizottsága (a továbbiakban Bizottság) 2007 októberében jött létre, törvényi felhatalmazás alapján. A Bizottság elnöke állandó tagja

a Nemzetgyűlésnek és a Szenátusnak, a nemzetbiztonságért és a honvédelemért felel. Mandátuma egy évre szól, munkáját egy helyettes segíti. A Bizottságot négy képviselő és a négy szenátor alkotja, őket a pártok jelölik.

5. A nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletének összevetése

A nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletének kérdése, többféle szempontból is megközelíthető, összevethető.

A nemzetbiztonsági szolgálatok kormányzati szervezetek, ezért irányításukat és felügyeletüket alapvetően a különböző országok kormányai (kiemelten a kormányfő), illetve egyes – erre a feladatra létrehozott – parlamenti bizottságok látják el, valamint az államfő is kapcsolódhat e rendszerhez.

A két állami főméltóság – az államfő és a kormányfő – jelentős szerepet tölt be a nemzetbiztonsági szolgálatok közvetlen irányításában, felügyeletében. Az államfő és a kormányfő zömmel hírszerző szervezeteket, valamint vegyes (hírszerző-elhárító) nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyel. E szervezetek azért tartoznak közvetlenül hozzájuk, mert e szervezetek a két tradicionális nemzetbiztonsági szakmai irány egyesítésével, mind méretükben, mind befolyásukban jelentős szerepet töltenek be egy-egy állam közigazgatásában. (Ide sorolható Olaszország, Lengyelország és Szlovákia).

Az államfő háromféle módon kapcsolódhat ehhez a rendszerhez. Egyrészt azon országokban, ahol a nemzetbiztonsági szervezetrendszerben kormányzati túlsúly érvényesül, az államfő egyfajta ellensúlyt képez a végrehajtó hatalommal szemben, felügyeleti jogosultságai gyakorlásával. E típusba sorolható Ukrajna. Másrészt azon államokban is szerepet kap, ahol a végrehajtó hatalom területén az államfő jelentős jogkörökkel rendelkezik. Ehhez igazodnak a nemzetbiztonsági szervezetek kapcsán gyakorolt irányítási, illetve felügyeleti jogosultságai is. Ilyen megoldás érvényesül Franciaországban. A harmadik részvételi terület az, mikor az államfő egy testület részeként (általában annak élén) vesz részt a nemzetbiztonsági terület felügyeletében. Ez a fajta megoldás részleges korlátozást jelent az államfővel szemben, tekintettel arra, hogy a jogosultságokat testületként gyakorolják. Ezt alkalmazzák többek közt Horvátországban is.

A kormányfő kétféle módon vehet részt a nemzetbiztonsági szervezetek irányításában és felügyeletében. Egyrészt személyesen – saját hivatala útján – vagy valamelyik minisztere útján felügyeli a nemzetbiztonsági szolgálatokat. Másrészt előfordul olyan megoldás is, mikor a miniszterelnök a hivatalához

tartozó valamely személy vagy testület útján végzi e feladatait. A kormányfő szerepe kettős, ugyanis irányítási jogköre mellett – a végrehajtói hatalmi ág részéről – egyfajta részleges ellenőrzői szerepkört is betölt.

Az előbbieken ismertetettek szerint a kormányfő valamelyik minisztere útján is felügyelheti a nemzetbiztonsági szolgálatokat. Az egyes európai országokban különböző megoldásokkal találkozhatunk. A kormányok tagjai közül öt-hat miniszter lehet érintett e feladatban. Áttekintve az európai megoldásokat, jellemzőnek tekinthető, hogy a tárcavezetők közül általában a védelmi, a belügyi, az igazságügyi, a külügyi, a pénzügyi tárca vezetője vesz részt a nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletében. Az említett miniszterek közül is e feladatok elvégzésével leggyakrabban a védelmi miniszter, a belügyminiszter, illetve az igazságügyi és a külügyminiszter kerül megbízásra.

A belügyminiszter felügyelete alatt általában nem a hagyományos, hanem a speciális felépítésű vagy rendeltetésű nemzetbiztonsági szervezetek állnak. Így a rendvédelmi szervezetekből kivált, esetenként különleges egységekből létrejövő szervezetek. Ide tartoznak még a nyomozati jogkörrel is rendelkező elhárító szolgálatok, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatnak minősülő terrorellenes szervezetek. Bár, mint az a korábbiakban említésre került, a tradicionális szolgálatok általában nem tartoznak a belügyminiszter felügyelete alá, egyes országokban a polgári elhárító szolgálatot még is e körbe kerültek.

A védelmi miniszter feladataihoz kapcsolódóan, elsősorban a katonai szolgálatok felügyeletét látja el. A katonai szolgálatok általában a hírszerzés és az elhárítás katonai területével foglalkoznak, bár egyes országokban előfordulnak ezen túlmutató feladataik is. Általánosságban elmondható, hogy a nemzetbiztonság területén katonai és polgári hírszerző és elhárító szolgálatok is működnek, ilyenkor a védelmi miniszter a katonai területet felügyeli. A hírszerzés területén előfordulhat azonban, hogy csak katonai hírszerző szolgálat működik, polgári hírszerző szolgálat nem. Ez esetben a védelmi miniszter nem csak a katonai, hanem a teljes terület felügyeletét ellátja. Az elhárítás területén a katonai szolgálatok hatásköre csak a haderőre vonatkozik, így természetesen a védelmi miniszter hatásköre is ehhez kapcsolódik.

Egyes országban a külügyminiszter felügyelete alá is tartoznak a hírszerző szolgálatok. A külügyi tárca munkáját támogatja a kapcsolódó diplomáciai szolgálat rendszere, így természetesen a minisztérium alárendeltségében működő hírszerző szolgálatok tevékenységét is. A diplomáciai szolgálatok erre azért is alkalmasak, mert az adott ország külpolitikájának érvényre juttatása mellett, információszerzést is folytatnak.

Az elhárító szolgálatok felügyeletét – melyek többnyire nyomozati jogkörökkel is rendelkeznek – több európai országban az igazságügyi miniszter látja el. E miniszteri megbízatást magyarázza, hogy e területen, ezen szolgálatok esetében nagyobb hangsúlyt kap a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényes tevékenységének ellenőrzése.

A különböző nemzetbiztonsági szolgálatok típusai szerint is vizsgálható, hogy mely kormányzati terület felügyele alatt állnak. A hírszerző szolgálatok felügyeletét általában az államfő és a kormányfő, vagy a védelmi miniszter, illetve a külügyminiszter látja el. Az elhárító nemzetbiztonsági szervezetek felügyeletét többségében a védelmi miniszter, a belügyminiszter és az igazságügyi miniszter végzi. A nemzetbiztonsági szolgálatokhoz tartozó minősített bűnüldöző szervezetek pedig alapvetően a belügyminiszter és az igazságügyi miniszter irányítása alatt működnek. A koordináló-irányító szolgálatok szinte minden esetben az államfőhöz, vagy a kormányfőhöz tartoznak. A kizárólag adatszerzéssel foglalkozó szervezeteket a védelmi miniszter, valamint a külügyminiszter felügyeli. Az adatvédelemmel foglalkozó nemzetbiztonsági szolgálatok túlnyomórészt a kormányfő, a belügyminiszter és a védelmi miniszter felügyele alá tartoznak.¹⁰

6. Összegzés

A tanulmányban említésre került már, hogy a nemzetbiztonság kérdése, fenntartása valamennyi országban nemzeti ügy, erre tekintettel a különböző országok nemzetbiztonsági szervezeti rendszerére, a nemzetbiztonsági szervezetek működésére, struktúrájára, felügyeletére és ellenőrzésére sincs egységes szabályozás. Az általános európai megoldások, valamint egyes államok (Németország, Egyesült Királyság és Franciaország) jogi környezetének, a nemzetbiztonsági szervek felett gyakorolt különböző kontrollfolyamatainak áttekintése mellett, a különbözőségek mellett azért megtalálhatók voltak hasonlóságok, általánosan érvényesülő tendenciák is. Tapasztalható volt, hogy a szükséges jogi garanciák kialakításával, gyakorlatilag valamennyi klasszikus hatalmi ág részt vett e folyamatban, a különbség abban volt érzékelhető, hogy az egyes hatalmi területeket milyen mértékben és mely szervezetek képviselték, illetve milyen eszközrendszerrel működtek.

¹⁰ BÖRCSÖK–VIDA i. m. 81–82., 86.

Célként szerepelt a vizsgált területeken minden esetben az, hogy nemzetbiztonsági szervek tevékenysége folytán a nemzetbiztonsági érdekek mindenképpen és maradéktalanul érvényre jussanak. Azonban a határvonalak egyértelmű meghatározásának igénye is felmerült, mely a jogkorlátozások mértékét egyértelműen meghatározza, kitérve arra, hogy milyen jogi, szervezeti és működési feltételeket kell biztosítani ahhoz, hogy az alapvető emberi jogok e tevékenység kapcsán csak a szükséges és arányos mértékben, törvényesen kerüljenek korlátozásra.

AZ INTEGRITÁS ÉRVÉNYESÜLÉSE A NEMZETBIZTONSÁGI SZERVEKNÉL

GULYÁS Attila

1. Alapvetés

A mai változó világban, hazánkban és Európa más országaiban is, a biztonság területén egyre több és komplexebb megoldandó kérdés, feladat merül fel, melyek megoldása, megfelelő kezelése létfontosságú annak érdekében, hogy az érintett államok megfelelően működhessenek. Az említett, újonnan felmerült nemzetbiztonsági érintettségű kérdések (pl.: migráció, a nemzetbiztonság és a magánszféra kapcsolata, a nyilvánosság kérdése), a válaszok keresése többirányú megközelítést, elemzést igényelnek. Ebben jelentős szerepet játszik a nemzetközi megoldások, tapasztalatok áttekintése, felhasználása. Természetesen nem automatikus, kritika nélküli átvételről van szó, hanem a vizsgált megoldások belső viszonyokhoz történő alakításáról. Enélkül ugyanis torz, egyenesen káros megoldások is születhetnek. Tapasztalható, hogy a politika önmagában nem tud teljes körű, hatásos megoldást találni erre az összetett problémahalmazra, illetve kezelésének csak jogi kereteit adhatja meg, melyek kialakításánál igénybe vehetők az említett, helyi viszonyokhoz alakított nemzetközi tapasztalatok, módszerek is. Ez tehát a felmerülő problémák megoldásának egyik oldalát adja. A jogi szabályozás kialakítása azonban kiegészítésre szorul. Ezek megoldása magukra az érintett nemzetbiztonsági és a hozzájuk kapcsolódó egyéb szervezetekre hárul azzal, hogy e szervek azok, melyek a rendelkezésre álló jogi kereteket kitöltik, illetve annak alapján a lehető leghatékonyabb módon próbálnak az új kihívásoknak megfelelni, megfelelő értelmezéssel, kezeléssel. Igaz ez annak vonatkozásában is, hogy a nemzetbiztonsági szervek tevékenysége során a jogi eszközökkel biztosított alapjogok milyen módon érvényesíthetőek, illetve korlátozásukra valóban a szükséges mértékben, arányos módon kerül-e sor.

A nemzetbiztonsági szervek feladataikat akkor tudják ellátni, illetve az ennek kapcsán felmerülő problémákat csak akkor tudják megfelelően kezelni, ha az

érintettek és annak különböző szintű képviselői együttműködnek, szorosan összehangolják tevékenységüket. Ez abban az esetben lehet sikeres, ha annak során figyelembe veszik, illetve alkalmazzák az integritás alapú megközelítés eredményeit. Az integritás értékvezérelt magatartást jelent, mind személyes, mind szervezeti szinten értelmezhető. E szerint az érintett szervezet a kinyilvánított értékei és elvei figyelembe vételével működik, a szervezetet létrehozó jogszabályban meghatározott céloknak megfelelően, valamint az alapító által megadott és a szervezet által meghatározott további egyéb célok és elvek alapján. Fontos követelmény továbbá, hogy a szervezet tagjainak viselkedése, munkavégzése összhangban álljon a meghatározott célkitűzésekkel, értékekkel és ennek tudatosítása, ellenőrzése, szükség esetén korrigálása érdekében minden szükséges lépést megtegyenek. Az integritás alapú megközelítés a nemzetbiztonság területén annyit jelent, hogy a szabályozást, a szervezeti értékeket, és a megvalósításban résztvevők elköteleződéseit ismereteit, egységbe kell hozni. Ennek alapján az integritási stratégia középpontjában az a folyamat áll, mely a szervezeti szabályalkotást, és az azt erősítő szervezeti értéképzést egymást erősítő egyensúlyba hozza. Egy ilyen jellegű szervezet lehet kész arra, hogy a vonatkozó jogszabályoknak, egyéb szabályozó eszközeinek betartásával hatékonyan működjön, eljárása során tiszteletben tartva az alapjogok érvényesülését.

Tekintettel arra, hogy a különböző országok nemzetbiztonsági szervei tevékenységére, struktúrájára vonatkozó szabályozás államonként változik, nem egységes, ezért az integritás alapú működés is eltérő módon valósítható meg. Erre tekintettel áttekintésre kerül az egyes európai államokat e tekintetben jellemző jogi környezet, illetve az alkalmazott struktúrák, mechanizmusok. Ennek alapján megállapíthatóak a különböző hasonlóságok, illetve kiütkeznek a különbségek. Ezek összevetése alkalmat adhat arra is, hogy kiderüljön, megfigyelhetők-e olyan általánosan érvényesülő standardok melyek követésre érdemesek mások számára is, valamint előjajjenek azok a megoldások, melyek csak egy adott államot jellemeznek, valamely történelmi, illetve egyéb specialitásuk alapján.

2. Integritás

Az egyes államok nemzetbiztonsági szervezeti megoldásainak megismerése előtt ismerjük meg az integritás szemlélet alapjait.

Az integritás szó a latin in-tangere kifejezésből ered, amelynek jelentése többek közt egységes, sértetlen. Más szóval, a kifejezés olyasvalakit vagy valamit

jelöl, aki, vagy ami romlatlan, feddhetetlen, továbbá az erényre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is utal.

Az integritás – mint arra a fentiekben is utalás történt – értékvezérelt magatartást jelent. A magánéletben akkor mondjuk, hogy valaki integritással rendelkezik, ha tudatos és konzisztens értékrendje van, és a döntéseit és cselekedeteit ezen értékek vezetik.

Az integritás azonban nem csak személyes, hanem szervezeti szinten is értelmezhető, akár a nemzetbiztonság egyes területeire, akár teljes szervezetrendszerére is. Ebben az esetben is azt jelenti, hogy az adott szervezet, illetve szervezetek törvényesen, a kinyilvánított céljaik érdekében, meghatározott értékeik és elveik szerint működnek, a demokrácia alapelveinek figyelembe vételével. A nemzetbiztonság területén működő szervezetek állami szervezetek, így esetükben az alapító határozza meg alapvető céljaikat, melyek természetesen a felépítésüket és működésüket is meghatározó belső szabályozó eszközökben kinyilvánított egyéb célokkal együtt működnek.

Szervezetekre és intézményekre vonatkoztatva a fogalom lényege, hogy az integritás-alapon működtetett szervezet a rendeltetésének megfelelően látja el feladatait, működése átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus és sebezhetetlen. A szervezet által követett értékek, célok és az egyes személyek viselkedése összhangban állnak, a szervezetek vezetői és munkatársai minden szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék tevékenységüket. Emellett a meghatározott célkitűzések elérése érdekében folyamatos tudatosítási és ellenőrzési tevékenységet is végeznek, szükség esetén korrigálást tesznek.

Az állami szervek esetében az integritás azt jelenti, hogy az adott intézmény működése megfelel a szervezetet létrehozó jogszabályban meghatározott közérdekű céloknak (közfeladatok ellátása). E szervezetet tehát döntő módon megkülönbözteti más szervezetektől, hogy működtetésük esetében az alapvető kérdés a társadalmi rendeltetésüknek való megfelelés, és csak ezt követően mérlegelhetők a gazdaságossági és hatékonysági szempontok.

Az integritás tehát az államigazgatási szerv működésének a rá vonatkozó szabályoknak, valamint a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek való megfelelés.

Az integritás alapú megközelítésre alapozva a nemzetbiztonsági területen is elvárás, hogy a szabályozás, a szervezeti értékek, és a megvalósításban résztvevők hozzáállása egységbe kerüljön. Ennek alapján kiemelt figyelmet élvez az a folyamat, mely a szervezeti szabályalkotást, és az azt erősítő szervezeti értéképítést egymást erősítő egyensúlyba hozza. Egy ilyen jellegű, érték szemléletű

szervezeti, valamint személyi továbbfejlesztés ugyanis fokozhatja a szervezet működőképességét, ellenálló-képességét és a szükséges alkalmazkodási, változási képességét.

2.1. Az integritás szemlélet előzményei az állami szférában

Az integritás szemlélet a magánszférából, a gazdaság területéről indult. A fentiekben ismertetett alapelvek, nevezetesen a kiemelt célok alapján meghatározott szervezeti értékrendszer, az ehhez hangolt személyes elköteleződés, az átláthatóság, elszámoltathatóság hozzájárult a vállalati hatékonyság növeléséhez, a gazdaság fejlődéséhez.

A múlt század második felében ismerték fel, hogy ezek az elvek, vállalati minták hozzájárulhatnak a közigazgatás átformálásához, hatékonyabbá tételéhez is. Így ezen időszakban kezdett formálódni az integritás szemlélet átvétele az európai közigazgatási gyakorlatban is. Terjedéséhez, népszerűvé válásához hozzájárult az egyre gyorsuló információtechnológia, és a gazdasági fejlődés, mely átértékelte az állam és a társadalom viszonyát is. E tendencia elsősorban a hatékonyság növelésére és a vállalati minták átvételére sarkallta az állami szerveket (new public management), de emellett szerepet kapott a társadalmi partnerek bevonására és a társadalmi felelősségvállalásra ösztönző jó kormányzás (good governance) koncepció is. Ez a szemléletmód a korábbinál nagyobb hangsúlyt helyez az írott jogon túli eszközökre – mely lényegében meghatározza a közigazgatás szervezetrendszerét, működését – mint a közintézmények működésébe vetett bizalom megerősítésére, valamint a személyi és szervezeti szintű integritás erősítésére.

Az európai folyamatokat követve, az állam közigazgatás fejlesztési törekvéseinek eredményeként az integritás szemlélet a hazai közigazgatás több területén is teret nyert és ösztönzően hatott annak mindennapi működésére. A meghatározó jogi szabályozás mellett előtérbe kerültek a közigazgatásban működő különböző szervezetek, s ez lehetővé tette a modern szervezetfejlesztési eszközök szélesebb körű alkalmazását, illetve a személyi állományt érintő közszolgálati etika megújítását is. A folyamat eredményeként megszülettek a közszolgálati hivatásetikai kódexek, elfogadottá váltak az integritás témájú képzések. E szemlélet fokozatosan a honvédelmi és a rendvédelem területeken is gyökeret vert és töretlenül fejlődik.

2.2. Szervezeti integritás

Az integritás lényege szervezeti oldalról az, hogy az adott szervezet a vonatkozó jogszabályok és az arra épülő egyéb szabályzatok alapján, rendeltetésének megfelelően, hatékonyan lássa el feladatait, működése, folyamatai áttekinthetőek legyenek.

A szervezeti integritáshoz kapcsolódó eszközök tehát elsősorban a szervezetet, a működést meghatározó jogszabályok és szabályzatok, de emellett még több tényező is lényeges szerepet játszik a megfelelő működésben. Ezek közül a szervezeti kultúra, a részben erre épülő etikai kódexek, valamint a korrekt személyzeti politika emelhető ki és kerül részletesebben bemutatásra.

2.2.1. Szervezeti kultúra

A szervezeti kultúra fogalma egy összetett meghatározás, a vezetéstudomány képviselői is különféleképpen közelítik meg, általában egy-egy jelentősebb összetevőjét helyezik előtérbe. A leginkább elfogadott és legegyszerűbb meghatározása szerint a szervezeti kultúra lényegében egyfajta összetartó erő, mely különböző látható és láthatatlan elemekkel rendelkezik. Így szervezeti kultúra alatt a különböző szervezetekben megjelenő értékek, attitűdök, szokások összefüggő rendszerét értjük, amelynek közvetve és közvetetten tapasztalható megnyilvánulásai vannak. A szervezeti kultúra hat a szervezeti tagok viselkedésére, attitűdjére, munkavégzésére, egymáshoz való kapcsolatára azáltal, hogy alakítja a szervezet atmoszféráját. Ez alatt azt értjük, hogy kialakul egy hozzáállás a szervezeti célokhoz, a külső környezethez, a szervezet résztvevőihöz, mely kedvező esetben pozitív módon befolyásolja a szervezet eredményességét, a változásokhoz való alkalmazkodóképességét, de nem megfelelő kultúra létrejötte esetén negatív következményekkel is számolhatunk.¹

A nemzetközi vezetéstudományi standardok szerint valamely szervezet felsővezetésének hozzáállása, vezetői tevékenysége, módszerei, gondolkodása, meghatározza a teljes szervezet stílusát, ezen belül az alsóbb szintű vezetők és az alkalmazottak irányításhoz, kontrollokhoz való viszonyát, tudatosságát. Az erre épülő kontrollkörnyezet kialakítása azért is jelentős, mert ez adja meg az egész szervezet működésének a kereteit, fekteti le a szervezeti kultúra alapkövét. A kontrollkörnyezetet sokféle jellemzőből áll. Egyes kutatók különböző elemeket

¹ BAKACSI–BALATON–DOBÁK–MÁRIÁS (szerk.): *Vezetés-szervezés*. Budapest, Aula, 1991.

határoznak meg, mások azokat további részekre bontják, hangsúlyozva ezzel az egyes elemek jelentőségét.

A fentiekre is tekintettel, a megfelelő kontrollkörnyezetnek az alábbi területeket mindenképp tartalmaznia szükséges:

- megfelelő vezetési filozófia és stílusa,
- különböző időtartamú célok kitűzése, beszámoltatás, teljesítményértékelés,
- az egyéni és szervezeti integritás és etikai értékek meghatározása,
- elkötelezettség a szakértelem mellett,
- az emberi erőforrásokkal kapcsolatos politika és gyakorlat (humánpolitika),
- a tevékenységre épülő szervezeti struktúra,
- megfelelő belső szabályzatok kialakítása, a felelősségi körök kijelölése, a kapcsolódó feladatkörök pontos meghatározása és a munkatársakkal való megismertetése,
- hatékony szervezet irányítás kialakítása
- a folyamatok és a résztvékenységek megfelelő megtervezése, megszervezése és az ahhoz kapcsolódó feltételek biztosítása,
- kockázati tűréshatár meghatározása.

A fentiekben említett kontrollkörnyezet kialakítása során, az adott szerv vezetőjének a feladatai a következők:

- olyan szervezet megteremtése ahol a folyamatok átláthatóak, és a szervezeti struktúra világos,
- egyértelműek a feladatok, valamint a felelősségi és hatásköri viszonyok,
- az etikai elvárások a szervezet valamennyi szintjén, meghatározottak, ismertek és elfogadottak,
- átlátható a humánerőforrás-kezelés,
- biztosított a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése.

Az erős szervezeti kultúra kialakításának tehát feltétele a megfelelő kontrollkörnyezet kialakítása. A megfelelő kontrollkörnyezet és az erős szervezeti kultúra pedig azt a közeget teremti meg, amiben az integritás megvalósulhat.

Az erős szervezeti kultúra erősíti a szervezet munkatársainak lojalitását a szervezet iránt, valamint a csoportkohéziót, ezáltal magasabb fokú tudatosságot, stabilitást eredményez. Az erős kultúrájú szervezet magasabb teljesítményre képes, és a szervezet tagjai körében nagyobb megelégedettséget eredményez.

Az erős szervezeti kultúra, a közösen osztott értékek fokozzák a szervezet céljaival való azonosulást, emelik a teljesítményt, motiváló erejűek a munkatársak számára. A szervezet hatékonyabban képes felhasználni a múltbeli tapasztalatait, vagyis fokozott tanulási kompetenciát eredményez.

Ezzel szemben a gyenge szervezeti kultúrákat rövidtávú gondolkodás, erkölcsi problémák, következetlenség, érzelmi kitörések, „klikkesedés” (zárt szubkultúrák), a klikkek közötti versengés és elitizmus jellemzi. A kulturális váltás egy összetett, hosszan tartó folyamat. Egyes negatív tendenciák erőteljes érvényesülésének megállítása, megfordítása érdekében, mégis szükségessé válhat, hogy nagy következetességgel a szervezet kialakult kultúráját a vezetés tudatosan megváltoztassa. Ilyen helyzetek alakulhatnak ki olyankor, amikor a szervezet értékrendje a felmerülő új célokkal nem egyeztethető össze, a kialakult nézetek és szokások a szervezet céljai elérését hátráltatják, vagy a szervezet teljesítőképessége elégtelennek bizonyul.

A változás legnagyobb akadályát általában az jelenti, ha a változás látszólag ellentétben áll a szervezeti kultúra alapvető elemeivel és működésével, mint például a közös értékrend vagy a szervezeti viselkedés normái. A vezetés szerepe meghatározó a kultúra megváltoztatásában, ám nem kizárólagos.

A nemzetbiztonság területén, ahol a folyamatosan jelentkező kihívásokra gyorsan kell reagálni, a fentiek különös jelentőséggel bírnak. Egy újabb kihívás új feladatok ellátását teszi szükségessé, esetleg az adott szervezetet is módosítani kell ennek megfelelően új szervezeti egységek létrehozásával, megszüntetésével, esetleg összevonásával. Ebben az esetben a változás sokkal gyorsabban, zökkenőmentesebben keresztülvihető, ha stabil szervezeti kultúra jellemzi az adott szervezetet, emellett a vezetés is megfelelően látja el feladatait, és hatékony kontrollkörnyezetre támaszkodhatnak. Természetesen az előbbiek hiánya hátrányosan érintheti a változások lebonyolítását, káros, sőt e területen egyes esetekben veszélyes következményekkel is járhat.

2.2.2. Etikai kódex

A hivatásetikai kódexek általában tartalmazzák a társadalmi környezet által etikailag elfogadhatónak ítélt szakmai viselkedési normarendszert, valamint a meghatározott normáktól való magatartásbeli eltérés várható következményeit. A kódexek magukban foglalják a betartandó alapelveket, továbbá azokat az iránymutatásokat, amelyek szem előtt tartásával annak címzettjei elkerülhetik az adott gazdasági és társadalmi környezet által negatívnak ítélt magatartásokat.

Az irányelvek megsértése az adott tevékenységet végzők közösségének együttes érdekei ellen hatnak, így a szakmai közösség – érdekeinek védelmében – az etikai normák megsértőit etikai vétség miatt elmarasztalásban részesíti. A hivatásetikai alapelvek – így különösen a hűség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az elkötelezettség, a felelősségtudat és szakszerűség, a hatékonyság, a tisztesség és méltóság, a pártatlanság, az arányosság és védelem, az előítéletektől mentes, átlátható, együttműködő és lelkiismeretes feladatellátás – megsértése esetén a kódexben kijelölt módon etikai eljárás folytatható le az etikai vétség megvalósítójával szemben. Az etikai eljárás eredménye alapján – annak eredményétől függően – fegyelmi eljárás megindítása is kezdeményezhető.

2.2.3. Humánpolitika

A megfelelő humánpolitika kialakítása kiváltképp fontos, mert a nemzetbiztonság területén egy klasszikusan zárt karrierrendszerről beszélünk, ahol a kiválasztási folyamatok, a munkaköri követelmények, a teljesítményértékelések, az összeférhetlenségi szabályok, az előmenetel részletesen szabályozott. A személyzeti eljárásrendek megfelelő működése ad visszacsatolást a szervezet tagjainak arra, hogy a szervezeten belüli folyamatok megfelelően működnek, integránsak.

A fentiekben említésre került már, hogy a vezetők szerepe kiemelkedő az adott szervezetek, illetve azok szervezeti egységeinek vezetése során. Ez fokozottan érvényesül a változások keresztülvitele, elfogadtatása kapcsán. Ezért a humánpolitikának a személyzeti politikán belül megkülönböztetett figyelmet kell fordítani a vezetők kiválasztására, illetve működésük kapcsán történő motiválásukra.

2.3. Személyi integritás

A szervezet vezetőjének és tagjainak tevékenysége, viselkedése, szükséges hogy összhangban álljon a szervezet által meghatározott célkitűzésekkel, értékekkel és ennek tudatosítása, ellenőrzése, szükség esetén korrigálása működjön.

2.3.1. *Etika*

A különböző szervezetekben hagyományos értelemben az etika az egyén szintjén értelmezhető. Az etika esetén két alapvető dolog merül fel az egyén kapcsán, az integritás témakörében. Egyrészt hangsúlyos az, hogy melyek azok az etikai értékek, melyek beépülnek az egyén személyiségébe és meghatározzák mindennapi tevékenységét, valamint munkavégzését is. Másrészt fontos az etika szerepét vizsgálni abból a szempontból is, hogy az miként, milyen irányban befolyásolja a viselkedését. Ebből a szempontból két alapvető attitűdöt vehetünk figyelembe.

Az egyik, az etikai elveknek történő nyilvános megfelelés. Erről akkor beszélhetünk, amikor az etikai elvek csak felületesen épülnek be a személyiségbe, alapvetően nem határozzák meg az egyén gondolkodását, viselkedését. Ilyenkor a szervezet valamely tagja úgy gondolja, hogy abban az esetben, ha szem előtt van, viselkedése megfigyelhető, ellenőrizhető, akkor szigorúan tartja magát a szervezett által elfogadott etikai normákhoz, az esetleges írott etikai kódex előírásaihoz. Abban az esetben viszont, mikor bizonyos abban, hogy ellenőrzésre nincs mód, akkor enged az etikai szigorból, engedményeket tesz.

A másik, a követendő eredmény, az etikai elvek beépülése. Ebben az esetben a szervezet tagjai nem csak külsőleg, hanem olyan mértékben fogadják el a szervezeti értékrendet, hogy minden körülmények között annak alapján járnak el, függetlenül attól, hogy az adott esetben tanúsított magatartásuk ellenőrizhető-e, vagy annak ellenőrzésre nincs mód.

Az integráns módon működő szervezetben nem csak az egyén felelőssége az, ha a szervezeti etikai normák nem épültek be megfelelően és az adott személy nem annak megfelelően jár el, illetve azt csak felületesen, látszólagosan követi. A szervezet ugyanis maga is felelősséggel tartozik a keretei közt munkát végző, tevékenykedő személy tevékenységéért. A jól működő szervezetben ugyanis a legalapvetőbb etikai normák követése automatikussá válik, a szervezet tagjai nem mérlegelnek azok betartásával kapcsolatban, nem esnek kísértésbe, hogy azt megsértsék. Ezt azonban nem egyszerű elérni, a szervezetnek arra kell törekednie, hogy olyan szervezeti kultúrát alakítson ki, mely segíti a szervezet tagjait abban, hogy azt szem előtt tartsák és mindennapi munkájuk során automatikusan alkalmazzák.

2.3.2. Oktatás

A személyi integritást erősítő, fejlesztő módszerek többfélék lehetnek, a következőkben csak a legjellemzőbb területekkel foglalkozunk.

A leghatékonyabb mód az oktatás, melynek két alapvető formája lehet, egyrészt a szakmai oktatás, másrészt az ún. integritás oktatás.

A szakmai oktatás több területre terjedhet ki. Egyrészt idetartozik az érintettek végzettségének megfelelő továbbképzés, illetve az új szakmai ismeretek folyamatos elsajátítása, karbantartása. Ez a nemzetbiztonsági területeken belül rendkívül változatos lehet, a betöltött beosztásoktól, ellátott feladatoktól függően. Másrészt ide kapcsolódnak azoknak a jogszabályoknak az ismerete, illetve a változások követése is, melyek ismerete a szervezet tagjainak ellátandó feladataihoz nélkülözhetetlenek. Az előbbieket egészíti ki az adott szervezetre (célok, feladatok, felépítés stb.) vonatkozó jogszabályi ismeretek, a belső szabályzatok és egyéb utasítások, szabályozó eszközök előírásainak oktatása. Emellett jelentős szerepet játszik e területen – amennyiben azzal a kérdéses szervezet megalkotta – az etikai kódex rendelkezéseinek részletes ismertetése, számonkérése. Az oktatási anyag természetétől függően, az ismeretanyag átadását hatékonyabbá teszi a szemléletes, az adott szervezet működéséhez köthető gyakorlati képzés alkalmazása.

Az integritásoktatás területén két jellemző képzési formát különböztetünk meg. Egyrészt a valamely jellemző, meghatározó terület kiemelésére épülő, részletekbe menő oktatás honosodott meg, másrészt az általános, a teljes területet áttekintő képzés fordul elő.

- Az első esetben a képzés egy adott szakmai területet érintően egy-egy kulcselemet emel ki, és ehhez kapcsol integritási elemeket, melyeket részletesen, gyakorlatorientáltan azt jár körbe, hogy az a mindennapi munka során hasznosíthatóvá váljon, majd rutinná alakuljon.
- A második esetben az oktatás rápillantást ad a teljes egészre (alapfogalmak, célok, szemlélet átadása), azonban ezt nem elméleti, általános szinten teszi, hanem az adott szervezet tevékenységét érintő illusztratív elemek megragadásával, melyet több szempontból gyakorlatiasan közelít meg és a résztvevők napi gyakorlatára vonatkozó konzekvenciákat állapít meg.

2.3.3. *Vezetők (tiszték) szerepe*

Minden szervezet a létezéséhez, hatékony működésükhöz, fejlődéséhez különböző értékeket, meggyőződéseket, képességeket és viselkedésformákat követel meg tagjaitól. A szervezeten belül meghatározó szerepet töltenek be annak felső, valamint alsóbb szintű vezetői. Ugyanis a vezetés hozzáállása, vezetői tevékenysége, módszerei, határozzák meg az adott szervezet működését, eredményességét. Ők tervezik és szervezik meg a szervezeten belül működő folyamatokat, tevékenységeket – a feltételek biztosítása mellett – és azokat irányítják, ellenőrzik. Emellett – mint arra a fentiekben már utalás történt – részt vesznek az egyéni és szervezeti integritás, valamint az etikai értékek meghatározásában, valamint biztosítják és elősegítik a szervezeti célok és értékek felé történő elkötelezettség fejlesztését is.

A fegyveres, nemzetbiztonsági és rendvédelmi szervek tagjaival szemben a társadalomnak különleges elvárásai is vannak, hiszen az emberek úgy tekintenek rájuk, mint biztonságunk egyik zálogára, ezért tagjaikkal szemben elfogadhatatlannak tartják a szakszerűtlen és az etikátlan viselkedést.

Ez utóbbi követelmény természetesen az érintett szervezetek teljes személyi állományát érinti, azonban ezen belül is különleges felelősség hárul a vezetőkre, a tisztikarra. Az érintett vezetőkkel szemben több olyan elvárás fogalmazódik meg, mely a többi intellektuális, speciális ismerettel rendelkező szakemberrel szemben nem áll fenn, de legalább is nem feltétlen elsődleges. Így a különleges szaktudás mellett különösen fontos a társadalmi felelősségtudat és a testületi jelleg. Elvárás a főbb értékek iránti elkötelezettség, tisztességes, szabályok szerinti eljárás, diszkriminációmentes magatartás, magas szintű szakmai tevékenység, etikus magatartás és jogérvényesítés.

A vezetők hatáskörszintjeit a rendfokozati hierarchiájuk határozza meg. Így a magasabb rendfokozatú személy élvez prioritást az integritás terjesztésében. A szervezeti integritás az előírások, utasítások betartásával, a szervezeti kultúra terjesztésével, az etikai kódex szabályai követésének figyelemmel kísérésével valósítható meg. Emellett a vezető szabály- és értékalapú magatartásával, példamutatásával, alárendeltjeiben a közösség iránti elkötelezettség kialakításával biztosíthatja a megfelelő egyéni és szervezeti működést.

3. A nemzetbiztonsági szolgálatok és típusaik

A szervezeti és személyi integritás főbb elemeinek áttekintését követően szükséges megismernünk azt, hogy egy-egy állam milyen nemzetbiztonsági szervezetekkel rendelkezik, azok milyen szempontok alapján működnek és kapcsolódnak egymáshoz, illetve a korábban megismert integritási követelmények milyen módon érvényesülhetnek e területen. Integritási szempontból kiemelkedő kérdés az is, hogy egy-egy szervezet hogyan épül fel. A felépítést pedig alapvetően azok a feladatok határozzák meg, melyet el kell látnia.

Mielőtt az európai államok, azon belül egyes országok nemzetbiztonsági szervezetének felépítésével megismerkednénk, szükséges áttekintenünk azt, hogy milyen szempontból lehet azokat csoportosítani, tipizálni.

3.1. A nemzetbiztonsági szolgálatok felosztása, azok jellege szerint²

- a) hírszerző szervezetek
- b) elhárító szervezetek
- c) önálló adatszerző szervek
- d) nyomozóhatósági jogkörrel rendelkező szervek
- e) adatvédelmi szervezetek
- f) koordináló-irányító testületek
- g) integrált hírszerző elhárító szervezetek
- h) fentiek kombinációja

A nemzetbiztonsági tevékenység két klasszikus formája a hírszerzés és az elhárítás. A *hírszerző szervezetek* alapfeladata a külföldről származó és külföldre vonatkozó, az ország biztonsága szempontjából meghatározó információk megszerzése, elemzése és értékelése. Az így feldolgozott információkat továbbítják a megrendelők (általában döntéshozatalra jogosult állami szervek) részére. Emellett az adott állam védelme érdekében, hírszerzési műveleteket folytatnak az ország határain kívül. Hírszerző szolgálat többek közt az Egyesült Királyságban a Titkos Hírszerző Szolgálat (SIS/MI6). Az *elhárító szervezetek* olyan kormányzati szervek, melyek nyílt és titkos információgyűjtés végrehajtásával, az állam

² A jelen fejezetben található adatok nagyban támaszkodnak az alábbi műre: BÖRCsök András – VIDA Csaba: A nemzetbiztonsági szolgálatok rendszere. Nemzetközi gyakorlat a nemzetbiztonsági rendszer kialakítására. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2014/1.

biztonsága számára káros tevékenység megakadályozása érdekében végzik feladataikat. Feladataik közé tartozik az állam különböző befolyásoktól mentes működését veszélyeztető leplezett törekvések azonosítása, felderítése. További feladatuk ezen törekvések jogszerű tevékenység keretében történő megszüntetése és az állami vezetés ezekről történő tájékoztatása. Elsősorban az ország területén belül végzik feladataikat, csak különleges esetekben azon túl. Az elhárító nemzetvédelmi szervezetekhez tartozik az Egyesült Királyságban a Biztonsági Szolgálat (SS/MI5), Romániában a Román Hírszerző Szolgálat (SR). Léteznek olyan speciális nemzetbiztonsági szervezetek is, melyek a nemzetbiztonságot jellemző feladatokból csak egy részterületet végeznek. Ilyenek az *önálló adatszerző szervek* is, melyek kizárólagosan adatszerző tevékenységet végeznek. Ennek keretében csak adatfeldolgozó képességekkel rendelkeznek, elemzéssel és értékeléssel már nem foglalkoznak. Többségében csak egyfajta adatszerzési móddal, technikai felderítéssel foglalkoznak. Jellemzően az adott állam többi nemzetbiztonsági szerve számára folytatnak információszerző tevékenységet. Ilyen szervezetek az Egyesült Királyságban a Kormányzati Kommunikációs Parancsnokság (GCHQ). A *nyomozóhatósági jogkörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálatok* speciális jogkörökkel rendelkező elhárító szervezetek. Az információszerzésre vonatkozó feladatkörük kibővült azzal, hogy a megszerzett információt a bűnüldözésben fel is használják. Olyan bűnügyi felderítések tartoznak hozzájuk, amelyek az adott ország biztonsági helyzetét jelentősen befolyásolják. Ilyen a nemzetközi terrorizmus elleni harc, a szervezett bűnözés, a korrupció és a gazdasági bűncselekmények felderítése. A nemzetbiztonsági szervezetek e kategóriájába tartozik a lengyel Korrupcióellenes Központi Iroda (CBA), valamint Ausztriában az Alkotmányvédelmi és Terrorizmusellenes Szövetségi Hivatal (BVT). Az *adattvédelemmel foglalkozó szervezetek* fő feladata azon információk védelme, amelyek nyilvánosságra kerülése közérdeket sértene. Jogosultak arra, hogy olyan személyi engedélyeket adjanak ki, melyek indokolt esetben feljogosíthatnak valamely személyt arra, hogy a kérdéses iratokba betekinthesse. E feladatokat elláthatja valamely nemzetbiztonsági szolgálat, de ezen feladatokra külön létrehozott speciális szerv is. Ilyen a Szlovákiaiában a Nemzetbiztonsági Hivatal (NBU). A *koordináló-irányító testületek* egyes országokban speciális, önálló nemzetbiztonsági szolgálatoknak minősülnek, másokban nem. Általában állami vezetőkől álló, a nemzetbiztonsági szolgálatokhoz, az általuk végzett tevékenységhez kapcsolódó testületek. Alapfeladatuk nem az információszerzés, hanem a többi nemzetbiztonsági szerv közti együttműködés koordinálása. Emellett foglalkoznak az állami vezetés és a szolgálatok közötti kapcsolat elősegítésével is, gyakorlatilag köz-

tes szervezetek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és az állami vezetők között állnak. Ennek keretében abban segítenek, hogy a szolgálatok hatékonyabban tudjanak megfelelni az állami vezetés információigényeinek. Ehhez kapcsolódóan az egyes témakörökben a többi nemzetbiztonsági szervtől beérkező információt, jelentéseket feldolgozzák, majd munkájuk eredményét eljuttatják a felhasználóknak. E szervezetek többsége az utóbbi időszakban jött létre, a közelmúlt biztonsági traumáit követően. Portugáliában a Portugál Köztársaság Hírszerzési Rendszere (SIPR) lát el ilyen feladatokat. Egyes országokban *integrált hírszerző-elhárító szervek* is tevékenykednek. Létrehozásuk többféle okkal magyarázható. Ezek lehetnek történelmi, politikai, valamint pénzügyi okok. A történelmileg létrejött vegyes szolgálatok általában stabilnak tekinthetők, jelentős szemléletbeli változásnak kell bekövetkeznie szétválasztásukhoz. Politikai okok miatt akkor következik be változás, ha a színre lépő új politikai elit úgy gondolja, hogy egy integrált, áttekinthetőbb rendszer hatékonyabban, eredményesebben tudná ellátni feladatait. A pénzügyi, gazdasági okok egyre növekvő szerepet játszanak a különböző közigazgatási szervek működésének racionalizálásában. Ez gyakran realizálódik összevonásokban. Nincs ez másképp a nemzetbiztonsági szolgálatok működésével kapcsolatban sem. Így ennek kapcsán is előfordulhat, hogy a gazdaságosabb működés érdekében kerül sor egyes szolgálatok összevonására. Az integrált szolgálatokra példaként említendő Szlovákiában a Katonai Hírszerzés (VS). Az említett kategóriákon kívül még a *fenti szervezettípusok több különböző kombinációja* létezik, vagy más egyéb, többnyire az adott ország nemzetbiztonsági rendszeréből fakadó, eltérő jellegű szolgálat is működik. Ezek a szolgálatok különböző speciális szakterületen (például pénzügyi, adóügyi, kereskedelmi és egészségügyi) működnek. Egyes országokban nemzetbiztonsági szolgálatnak minősülnek, másokban egyéb jellegű szervezet részeként működnek.³

3.2. Katonai és polgári szolgálatok

A nemzetbiztonsági szolgálatok elődei a hadsereg keretei közt alakultak ki, ugyanis a történelemben először a katonák foglalkoztak hírszerzéssel. Az így megszerzett információkat a hadsereg megfelelő felkészítésére és stratégiájának meghatározása használták fel. A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok a biztonság katonai szempontból értelmezhető elemeivel foglalkoznak. Ennek

³ BÖRCsök–VIDA i. m. 69–73.

megfelelően a hírszerző szolgálatok a külföldre vonatkozó katonai információkat gyűjtik, míg az elhárító szervezetek a haderő védelmére koncentrálnak. Manapság az alapfeladatok mellett a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok számos speciális új feladatot is ellátnak. Ide tartozik többek közt a minősített időszakokra történő felkészülés és felkészítés, információk biztosítása a védelmi tervezéshez, valamint a hadseregek külföldi szerepvállalásainak a hírszerző támogatása. Feladataik ellátása során számos nem katonai jellegű információ is a birtokukba jut. Ezeket szükség esetén megosztják a polgári szolgálatokkal és egyéb más érintett szervezettel is.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége tartalmi szempontból lényegesen szélesebb körű, mint a katonai szolgálatoké, ugyanis nem korlátozódik a biztonság katonai elemeire. A polgári hírszerző szolgálatok tevékenysége alapvetően a biztonság politikai és gazdasági területeire összpontosul. Ennek keretében fedik fel az adott ország elleni politikai és gazdasági törekvéseket. Támogatják az adott ország külpolitikáját és külgazdasági törekvéseit. A polgári elhárításnak szoros kapcsolata van a rendvédelmi szervekkel is. A külföldi szolgálatok ellenséges tevékenységének felfedését követően az egyes ügyekben a konkrét intézkedéseket már a rendvédelmi szervek teszik meg.⁴

4. Egyes európai országok nemzetbiztonsági rendszerének szervezete

A nemzetbiztonsági szervezetek történeti alapon történő megkülönböztetésének megismerése, illetve azok jellege szerinti típusok elemzését követően, egyes meghatározó európai ország (Egyesült Királyság, Németország, Franciaország) nemzetbiztonsági rendszerének felépítését tekintjük át, emellett azt is, hogy az Európai Unió milyen megoldásokat hozott létre a kérdéskör kapcsán. E szervezeti kérdések áttekintése során, illetve azt követően vizsgálhatjuk, hogy a fentiekben ismertetett kategóriák melyikébe sorolhatóak az egyes országok különböző nemzetbiztonsági szervei, illetve kiemelten azokat az integritási tényezőket, melyek működésük, átalakításuk, egyéb változásai során érvényesülnek.⁵

⁴ BÖRCSÖK–VIDA i. m. 68–69.

⁵ Az áttekintésben található adatok terén az alábbi művekre támaszkodtunk: UJHÁZI Lóránd: A német nemzetbiztonsági szektor működési kerete. *Országismertető*, 84–91., BODA József: „Szigorúan titkos!”? Budapest, Zrínyi, 2016. 220–221., továbbá BÖRCSÖK–VIDA i. m.

4.1. Egyesült Királyság

4.1.1. Brit Titkosszolgálat (*British Secret Service, más néven MI5*)

Az MI5 fő feladata az Egyesült Királyság védelme nemzetbiztonsági szempontból az 1989. évi Security Service Act-ben meghatározottak szerint, mely szigorúan tiltja a politikai érdekek mentén történő tevékenységet. Ennek keretei közt végzi kémelhárítással kapcsolatos tevékenységét, a beszerzett információk elemzését, a szabotázsra, terrorista cselekményekre, az alkotmányos rend megváltoztatására tett előkészületek minél korábbi fázisban történő felderítését. Általánosságban feladata az Egyesült Királyság megfelelő gazdasági működésének biztosítása, a brit szigeteken kívülről érkező fenyegetésektől. Bár elsősorban belföldön működik a szervezet, a különböző fenyegetések nemzetközi jellege miatt, szükség esetén külföldön is végez tevékenységet. Ezen esetekben szorosan együttműködik az MI6-el és a GCHQ-val, amely szervezetek feladata elsősorban a külföldi hírszerzés. Számos tengerentúli rendőrségi és hírszerző ügynökséggel is partneri viszonyban áll. A külföldön végzett tevékenységet elsősorban a külügyi és a nemzetközösségi (commonwealth) tárca koordinálja.

Az MI5 a súlyosabb bűncselekmények felfedése és megelőzése érdekében a rendőrségi és más bűnüldözési szervek működését is támogatja, bár a Serious Organised Crime Agency és a National Crime Agency felállítása óta ezt a tevékenységét részben felfüggesztette, hogy a terrorizmussal kapcsolatos feladataira koncentrálhasson. Munkatársaik rendvédelmi jogosultságokkal nem rendelkeznek, szükség esetén a rendőrség látja el e feladatokat. Az ilyen jellegű ügyekben tehát a bűnüldözési szervekkel szorosan együttműködve a bűncselekmények előkészítőinek, illetve az elkövetőinek bíróság elé állítása a céljuk. A hírszerzés során gyűjtött információkat a bíróságok bizonyítékként gyakran felhasználják, az egyedi eljárás előírásait betartva.

A szervezet élén a főigazgató áll, akinek munkáját az általános főigazgató-helyettes (DDG), valamint az ún. képességi főigazgató-helyettes (DGC) és a stratégiai főigazgató-helyettes (DGS) támogatja. A főigazgató-helyettesek megosztott felelősséggel tartoznak a szervezet tevékenységéért, amely tíz területen került megszervezésre. Feladataik sokrétűek, többek közt a hírszerzés, az adatelemzés, a lehallgatás, az információ management, fordítás, technológiai feladatok, a kommunikációs terület, az adminisztráció, és különböző háttér-szolgáltatások. A jogi csoport az ügynökség valamennyi szervezeti egységének munkáját támogatja és közvetlenül a főigazgatónak felelős. Az ügynökséghez tartozik még önálló szervezeti egységként a Joint Terrorism Analysis Centre

(JTAC) és a Centre for the Protection of National Infrastructure (CPNI), melyek szintén a főigazgató felügyelete alatt állnak. A szervezet több mint 4000 embert alkalmaz, melynek összetételénél nagy figyelmet fordítanak az esélyegyenlőségre. Így a személyzet 40%-a nő, az alkalmazottak több mint fele 40 év alatti, 8%-a etnikai kisebbséghez tartozik és a 3%-a valamilyen fogyatékossággal rendelkezik.

A szervezet központja a Thames House-ban a Garde II épületben található, nem messze a Parlamenttől. Nyolc regionális irodája is van és egy további központja Észak-Írországbán. Az MI5 a belügyminiszter törvényességi felügyelet alatt áll, de nem része a belügyminisztériumi struktúrának. A Security Service Act miniszteri hatáskörbe tartozó ügynökségként kezeli az MI5-t, és a gyakorlatban a belügyminiszter a Parlament felé tartozik beszámolással a szervezet munkájáról. Tehát az ügynökség tevékenységét maga a Parlament is felügyeli, elsősorban az Intelligence and Security Committee útján, mely egy többpárti bizottság, feladata a titkosszolgálatok működésének ellenőrzése.

4.1.2. Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC)

A JTAC alapvető feladata minden olyan hazai és tengerentúli információ elemzése, amely a nemzetközi terrorizmushoz köthető. A CONTEST elnevezésű Terrorelhárítási Stratégia (2011) szerint határozza meg a fenyegetettség szintjét, melynek megfelelően különböző a fenyegetésekre vonatkozó felhívásokat állít ki. Emellett egyéb, a terrorizmushoz és terrorista hálózatokhoz kapcsolható információkkal, elemzésekkel, jelentésekkel látja el a kormányzati szektort.

A JTAC tevékenysége során összpontosítja a terrorelhárítási, rendvédelmi és közigazgatási szakértelmet. Az MI5 International Counter-Terrorism részlegével szorosan együttműködik a hazai területen észlelhető terrortevékenységgel kapcsolatos műveletekben.

A JTAC önálló szervezet, 16 főosztályból áll. A szervezet tevékenysége az MI5 főigazgatójának felügyelete alatt áll, aki a JTAC tevékenységéről beszámol a kormányzati Joint Intelligence Committee-nek.

4.1.3. Brit Titkos Hírszerző Szolgálat (British Secret Intelligence Service SIS, más néven MI6)

Az MI6 fő feladata a külföldön, bizonyos esetekben belföldön folytatott hírszerzés és adatgyűjtés, a kormány biztonsági, honvédelmi és gazdasági politikájának támogatása céljából. Elsősorban a 2010-ben jóváhagyott Nemzeti Biztonsági Stratégiában (National Security Strategy) megjelölt három, legmagasabb prioritásúnak minősített kockázattal szemben támogatja az Egyesült Királyság nemzetbiztonságát. Ezek a nemzetközi terrorrelhárítás, a nemzetközi katonai konfliktusok és a kibertámadás. A szintén 2010-ben elfogadott Stratégiai Védelem és Biztonság (Strategy Defence and Security) elnevezésű dokumentum a hírszerzés elsődleges feladataként a fenyegetések meghatározását a kockázatosabb fenyegetésekre történő reagálást, valamint a kétoldalú hírszerzési együttműködések (Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Ausztrália, Új-Zéland) fejlesztését jelölte meg.

Az MI6 tevékenységének eredményeként az állam a lehető legkorábbi időpontban és állapotban beazonosítja a főbb kockázatokat, valamint olyan megoldásokat dolgoz ki, mellyel lassítja a fenyegetés kifejlődését, illetve megakadályozza a kialakulását. E tekintetben tehát a kormányt ellátja a döntések meghozatalához szükséges információkkal. Az MI6 felügyeletét a Külügyminisztérium látja el.

Működésének legfőbb jellemzőit az 1994-es Intelligence Services Act szabályozza. Szigorú jogi keretek azért is szükségesek, mert külföldi tevékenysége során többek közt titkos adatgyűjtést végez. Különböző jellegű műveletei kapcsán a kormány több miniszterének szolgáltat releváns információkat. Műveletei kapcsán szorosan együttműködik az MI5-al. Tevékenysége sokféleségére, komplexitására tekintettel sokféle adottsággal rendelkező és változatos háttérű embereket alkalmaznak. A szolgálat állománya több mint 1600 fő, vezetőjét (Chief) a külügyminiszter nevezi ki, megbízatása 5 évre szól.

A szervezet egyrészt földrajzi területi alapon (Európa, Közel-Kelet stb.) tagolódik, másrészt speciális területek szerint, mint a terrorizmus elleni küzdelem, a tömegpusztító fegyverek elterjedésének felderítése, nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelem, globális biztonsági ügyekkel (környezetvédelem, migráció stb.) kapcsolatos tevékenység. Ezen belül az MI6 is rendelkezik műveleti tevékenységet végző alegységekkel és elemző, értékelő szervezeti egységekkel is.

4.1.4. A Kormány Kommunikációs (Rádióelektronikai) Központja (Government Communication Headquarters, GCHQ)

A GCHQ rádióelektronikai felderítést folytat a kormány és a hadsereg részére a nemzetközi telekommunikációs rendszereken folyó információáramlás megfigyelésével. Működésének rendjét a hírszerzésről szóló törvény szabályozza. Tevékenysége kapcsán a legsúlyosabb fenyegetésekre kíván reagálni, melyek az informatikai támadások (brit iparvállalatok ellen), a terrorfenyegetés, a kémkedés (kormányzati szervek ellen), és a szervezett bűnözés. Ezért a szervezet foglalkozik a nukleáris fenyegetések terjedésével, a terrorfenyegetéssel, a regionális konfliktusok megoldásával, a brit gazdasági fejlődés megőrzésével.

A GCHQ közvetlenül a külügyminisztérium alá rendelt szervezet. A GCHQ egy központi telephellyel és két központi lehallgatóállomással rendelkezik. Együttműködik különböző hazai (MI5, MI6, Védelmi Minisztérium, rendvédelmi szervek) és külföldi (az amerikai Nemzetbiztonsági Ügynökség, NSA) egyaránt.

4.1.5. Védelmi Hírszerző Törzs (Defence Intelligence Staff, DIS)

A DIS fő feladata, hogy összefogja a különböző haderőnemek (szárazföldi, légi haderő és haditengerészet) hírszerző szervezeteit. A szervezet katonai hírszerzési feladatokat lát el, elemzéseket ad a fegyveres erők döntéshozatalához, a feladatvállalásához és a személyzeti politikájához, továbbá a védelmi kutatásokat és fegyverkezési programokat segít és a támogatja a katonai műveleteket. A szükséges információkat a védelmi minisztériumnak, az egyesített vezérkarnak, a fegyveres erőknek és különböző kormánysszerveknek szolgáltatja. Emellett elemzéseivel hozzájárul a NATO és az EU hírelemzéséhez és hírszerző műveleteihez.

A DIS a védelmi minisztérium alárendeltségébe tartozik. Vezetője (Chief of Defence Intelligence) a vezérkari főnök és a védelmi miniszter államtitkárának alárendeltségében működik. Felel a haderő hírszerző szolgálatainak tevékenységéért, koordinációjáért. Két helyettese van, a Deputy Chief of Defence Intelligence civil tisztviselő és a Director Cyber, Information and Integration, aki katonatiszt.

A DIS két fő része a Védelmi Elemző Törzs (DIAS) és a Földrajzi Források Törzse (IGRS). Ez 2000-ben kiegészült egy új szervezettel, a Védelmi Geográfiai és Képfelderítő Hírszerző Ügynökséggel. E szerv fő feladata a képi felderítés

és a földrajzi támogatás. A DIS összlétszáma 4600 fő, ami tisztekből, polgári szakértőkből, civil kutatókból, tudósokból, nyelvészekből tevődik össze.

4.1.6. Nemzeti Bűnügyi Ügynökség (National Crime Agency, NCA)

Az NCA feladata a bűnügyi hírszerzés irányítása, a stratégiai bűnfelderítés és bűnüldözés, a hazai és nemzetközi bűnügyi együttműködési feladatok végrehajtása. 2018-tól az NCA átveszi a terrorizmus elleni felderítő és nyomozómunkát is a fővárosi rendőrségtől, tekintettel a feladat nemzeti jellegére.

A szervezetet főigazgató vezeti, aki a különböző régiók rendőrfőkapitányai felé is rendelkezik utasítási jogkörrel. Az NCA vezetője nyolc szolgálati irányt irányít (Határrendőrség, Gyermekvédelmi Internetes Központ, Közösségi Szolgálat, valamint Gazdasági Bűnügyi, Szervezett Bűnözés Elleni, Kiberbűnözés Elleni, Bűnügyi Nyomozó és Hírszerző és Műveleti Parancsnokságok). A szervezet több mint 5000 fővel dolgozik. Az NCA szakmai felügyelete alatt működik a Fővárosi Rendőrség Hírszerző Parancsnoksága, mely nyílt és titkos információgyűjtéssel, elemzéssel, értékeléssel, és az információk döntéshozókhoz történő eljuttatásával segíti a különböző rendőri szervek tevékenységét. Emellett taktikai és stratégiai elemzéseket is készítenek.

4.2. Németország

A német nemzetbiztonsági struktúra áttekintése a kelet-közép--európai nemzetbiztonsági szolgálatok szempontjából meghatározó. Egyrészt azért, mert a nemzetbiztonsági szektor demokratikusabbá válása több alkalommal is jogalkotói és politikai kérdés volt. A második világháború utáni években, majd a német egyesítést követően, mikor a keletnémet területekre vonatkozóan kellett a demokratikus jogszabályi kereteket kialakítani. Másrészt a magánszféra és a személyes adatok védelme a Gestapo és a keletnémet állambiztonsági szervek miatt ugyanolyan lényeges kérdés Németországban, mint a közép- és kelet-európai térségben, a rendszerváltásokat megelőző tevékenység miatt.

4.2.1. Szövetségi Alkotmányvédő Hivatal (BFV)

A BFV elnevezésében található alkotmányvédelem kifejezés meghatározza, hogy a szervezet feladat-meghatározásának középpontjában a demokratikus államrend és alapértékek védelme áll. Németország más állami szervei is kötelesek az alkotmányos értékek védelmére, így e feladat nem egyedi. Az a mód és eszközrendszer, amivel a demokratikus értékek védelmét végrehajtja, viszont kiemeli a többi szervezet közül.

A BFV-t elsősorban belső elhárítási feladatok végrehajtására hozták létre, alapfeladatként gyűjti és elemzi azokat a meghatározó információkat, amelyek Németország alkotmányos rendjének védelmével kapcsolatosak. A BFV tevékenységi köréhez tartozik a szélsőjobb-dali- és baloldali szervezetek, a külföldi és az iszlám szélsőségesek, a kémtevékenység és a szabotázsok felderítése és megelőzése. Új terület a számítástechnikai infrastruktúra védelme. Ennek az az oka, hogy a német cégekkel szembeni számítógépes ipari kémkedés növekedett, valamint a számítógépes „terrorfenyegetettség” erősödött.

A BFV a Belügyminisztérium alá tartozó szerv, élén az elnök áll, akit az elnökhelyettes segít a munkájában. A szervezet struktúrája az aktuális biztonsági kihívások szerint épül fel, ugyanis hat részleg működik e kihívások felderítése és elhárítása érdekében. Az első egy általános hivatal, amely a többi szervezeti egység tevékenységének összehangolásáért felel. A második a szélsőjobb-dali és a terrrorszervezetek felderítését, elhárítását végzi. A harmadik terület a szaktanácsadásért és a szakvéleményekért, illetve a technikai támogatásért felelős. A kém- és a szabotázsakciók elhárítását, valamint az iparvédelmet is külön részleg végzi. Ez utóbbi keretében óvják a német cégeket az ipari kémkedéstől (ez elsődlegesen magánérdeket szolgál, csak áttételesen a közérdeket), a szélsőjobb és -baloldali mozgalmaktól, valamint a terrortevékenységektől. Ide kapcsolódik a bizalmas információkat, eljárások menetét ismerő személyek védelme és biztonsági ellenőrzése is. Az ötödik részleg a külföldi és a szélső-baloldali szervezetek, míg a hatodik terület az iszlám alapú terrrorszervezetek felderítéséért és elhárításáért felel.

A BFV meglehetősen decentralizált szervezet, ugyanis minden tartománynak van alkotmányvédelemért felelős saját hivatala, mely országos szinten 16 hivatalt jelent. Az egyes tartományi hivatalok egymástól függetlenek. Ez a működés szempontjából speciális helyzetet teremt, ugyanis a hivatal egyszerre tartományi és miniszteriális szinten működő hírszerző-elhárító szervezet. A tartományi hivatalok szabályozása két szinten történik. A központi szabályozás csak a központi adatbank kezelésére és a koordinációs feladatokra terjed ki, míg

az egyéb szabályok megállapítása tartományi szinten történik. A BFV-t szabályozó joganyag mellett saját belső szabályzatok tisztázzák a titkosszolgálati eszközök használatának feltételeit.

A BFV a tevékenységi körébe tartozó, fent említett kiemelt területekről évente tartományi szinten a tartományi belügyminiszternek, szövetségi szinten pedig a belügyminiszternek tesz általános jelentést. Évente megjelentetik a szélsőjobboldali szervezetek és a külföldi, a török, az arab, az iszlám szélsőséges csoportok listáját Emellett a fenyegetettségek szintjéről, aktualitásairól a lakosságot is értesítik az interneten és egyéb kiadványokban.

A BFV működését szabályozó törvény kiemelt figyelmet fordít a rendőri és a nemzetbiztonsági szervezetek megkülönböztetésére és eszköztárainak szétválasztására. A BFV rendvédelmi jogkörökkel nem rendelkezik. A rendészeti és a titkosszolgálati eszközök alkalmazásának szétválasztása azonban nem jelenti azt, hogy a rendőri és a nemzetbiztonsági erők között nincsen együttműködés. A fontos területeken történő információmegosztás a rendvédelmi erők és a szolgálatok közötti együttműködés meghatározó területe. Egyes esetekben az információcserét a dolog természete is megköveteli, mivel az egyszerre nemzetbiztonsági és rendészeti kérdés (szervezett bűnözés elleni fellépés) is.

4.2.2. Német Hírszerző Szolgálat – BND

A BND alapfeladatként a külföldre vonatkozó polgári és katonai információkat gyűjti. Ezen belül a szervezet elsősorban a terrorfenyegetettséggel és cselekményekkel, a tömegpusztító fegyverekkel, a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmazásával, a pénzmosással, az információs hadviseléssel, illetve a szervezett bűnözéssel kapcsolatosan gyűjt adatokat, illetve elemzi is azokat.

A BND közvetlenül a Kancellária alá tartozik, élén az elnök áll, akit az elnökhelyettesek segítenek. Tekintettel arra, hogy a BND katonai jellegű információkat is gyűjt, ezért a három helyettes közül az egyik a katonai ügyekben segíti a szervezet tevékenységét. A másik két helyettes közül az egyik az általános, a másik az újítással és a központosítással kapcsolatos kérdéseken tevékenykedik. A szervezet munkatársainak száma meghaladja a hatezer főt, amelynek tíz százaléka a hadsereghez tartozik. A BND Németországban és külföldön mintegy háromszáz helyen rendelkezik központtal.

A BND felépítése a tevékenységi köréhez kapcsolódó feladatoknak megfelelően tagolódik. Felépítésében nyomon követhető az új nemzetbiztonsági

kihívásoknak történő megfelelés is. Tizenkét igazgatóságból áll (2014-ben), de az igazgatóságok között gyakoriak a feladatátörölások.

A Technikai Hírszerzési Igazgatóság a külföldről származó, vagy más országokkal kapcsolatos releváns információkat gyűjti különböző technikai eszközökkel. A hírigényt a kormány és a hadsereg határozza meg. Két Területi Értékelő Igazgatóság (A és B Igazgatóság) felel a begyűjtött információ elemzéséért és értékeléséért. Az értékelés gazdasági, politikai és katonai szempontból történik, az egyes információterületek elemzéséért és értékeléséért külön szakmai csoportok felelnek. Ezen kívül az igazgatóságok feladata még a kapcsolódó adattárak folyamatos frissítése is. Ezek az igazgatóságok adják át a kiértékelt információkat a külföldön működő ügynökségeknek. Az egyes válságterületek, valamint az ország biztonságát jelentősebben befolyásoló országok fokozott figyelemben részesülnek, hogy az esetleges válságot időben jelezhessék. Külön igazgatóság végzi a nemzetközi terrorizmussal és a szervezett bűnözéssel kapcsolatos információk gyűjtését és elemzését. Leginkább a vallási alapon szerveződő, különösen az iszlamista terrorszervezetekre, valamint a szervezett bűnözés különböző szegmenseire – illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, pénzmosás stb. – fordítják figyelmüket. A tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozásához kapcsolódó feladatokat is külön igazgatóság látja el. Az Igazgatóság egyrészt gyűjti és elemzi a tömegpusztító fegyverek elterjedése, illegális forgalma, előállításának kapcsán felmerülő információkat. Másrészt az informatikai rendszerek védelmével és egyéb technika eszközök ellenőrzésével is foglalkozik. Ezzel kapcsolatban együttműködik a tudományos és a technikai kutatásért felelős területtel. Elemzéseit felhasználja a hadsereg is, különösen a külföldi missziók esetében. Az Elemző Igazgatóság a befolyt adatok értékelésével és elemzésével foglalkozik. Az igazgatóság parancsnoki és információs központja készíti el az értékelte adatok alapján a különböző beszámolókat és jelentéseket, melyeket eljuttat a megrendelőknek (állami hivatalok, nemzetközi partnerek). Az igazgatóság koordinálja a titkosszolgálati tevékenységet és képviseli a szolgálatot a nemzeti válságkezelő bizottságban. Emellett azért is felel, hogy a külföldön elrabolt német állampolgárok érdekében azonnal közbe tudjanak lépni. A Külföldi Összekötő Igazgatóság a külföldi nemzetbiztonsági szolgálatokkal koordinálja a kapcsolattartást. Ezt kétféle módon teszi. Egyrészt általános jellegű kapcsolattartást ápol, másrészt konkrét ügyekben történő együttműködést szervez az egyes külföldi szolgálatokkal. Tevékenysége hazai területre is kiterjed, a nemzeti kormányzati szervek és a szolgálat közötti együttműködés tekintetében tevékenykedik. A Biztonsági Igazgatóság felel a technikai és személyi biztonságért. Feladata a nemzetbiz-

tonsági kockázatot jelentő személyek kiszűrése a felvételnél és a későbbi működés során is. A technikai biztonság kapcsán foglalkoznak az infrastruktúra- és felszerelésvédelemmel, valamint az információk biztonságos célba juttatásával. Az Információs és Technikai Támogató Igazgatóság feladata a technikai eszközök biztosítása. Védi a belső kommunikációs csatornákat, valamint kifejleszti, működteti és fenntartja az eredményes működéséhez szükséges technikai eljárásokat. Biztosítja még a begyűjtött információk elemzéséhez szükséges technikai eszközöket is. A Támogató Szakigazgatóság feladata a földrajzi információk biztosítása a többi igazgatóság számára. Titkos módszereket és nyílt forrásokat használnak, melyből előállítják a hírszerzés számára fontos földrajzi jellegű információkat. Az összegyűjtött és elemzett adatokat és jelentéseket átadják a többi igazgatóságnak, valamint egyes operatív tevékenységekhez is információt biztosítanak. Kialakítják a földrajzi „alap adattárakat”. Nyelvi és a technikai szakembereket is biztosítanak a különböző feladatok ellátásához. A Központi Igazgatóság a személyi ügyekért felelős. A személyi ügyek intézése, a képzések és továbbképzések megszervezése, az anyagi és a jogi kérdésekkel kapcsolatos ügyek intézése tartozik feladatai közé. Fontos feladata még az éves költségvetési terv elkészítése is.

4.2.3. Katonai Elhárító Szolgálat (MAD)

A MAD tevékenységi körét, a rá vonatkozó törvény részletezi. Alapvető feladata, hogy a hadseregben felfedje és felszámolja azokat a törekvéseket, amelyek a demokratikus államberendezkedést veszélyeztetik, valamint érzékeli és megszüntesse az ellenérdekű titkosszolgálatok tevékenységét. Emellett azonosítja a szélsőjobb és -baloldali törekvéseket, a szabotázsakciókat és a terrorcselekményeket. Feladatkörébe tartozik még a Bundeswehr intézményeinek védelme a szabotázs- és a kémtevékenységgel szemben, valamint megtervezi és kivitelezi is a szigorúan ellenőrzött katonai objektumokat. A MAD tevékenységén belül prioritást élvez a kínai és az orosz kémtevékenység kivédése, valamint a német katonai csúcstechnika és a számítógépes rendszerek védelme.

Németország missziós szerepvállalásai következtében felértékelődött a külföldön állomásozó német csapatok biztonsági támogatása is. A MAD releváns információk szolgáltatásával segíti a szövetséges katonai műveleteket.

A MAD a Védelmi Minisztérium felügyelete alatt áll. Főparancsnoksága Kölnben található, a hosszú távú stratégiai tervezésért felelős központ pedig Berlinben, a Védelmi Minisztériumban. A főparancsnokság egy központi igaz-

gatóságra és négy „főosztályra” tagolódik. A központi igazgatóság az általános ügyintézéséért felel. Az első főosztály feladata a MAD jogi ügyeinek és a titkosszolgálati eszközökkel kapcsolatos dokumentációjának intézése. A második főosztály a szélsőségek, a terrrorszervezetek és a szabotázsakciók felderítéséért és megelőzéséért felel. A harmadik főosztály feladata az operatív tevékenység. A negyedik főosztály a szolgálathoz tartozó személyek és technika védelmét biztosítja. A MAD hét regionális központtal is rendelkezik.

Az utóbbi években a civil és a katonai alkalmazottak száma együttesen 1100 és 1200 között mozgott, melyen belül a korábbi időszakhoz képest növekedett a civil alkalmazottak létszáma.

4.2.4. A nemzetbiztonsághoz kapcsolódó oktatás

A német nemzetbiztonsági szolgálatok kiemelten kezelik munkatársaik képzését, továbbképzését.

A BFV kétéves alapképzést biztosít munkatársai részére, ezt követően a hivatalt különböző irányú (műszaki, elméleti) és szintű szakképzést nyújt. E feladatkörrel a hivatal külön intézménye foglalkozik. Ezen felül a BFV munkatársai más szövetségi hivatalok által tartott képzéseken is részt vesznek. A BND saját képzési központja is kiemelkedő szerepet lát el, ahol a hírszerzéssel kapcsolatos elméleti és gyakorlati ismeretek oktatása folyik. A képzést és a továbbképzést a katonai szolgálatnál is kiemelten kezelik. A MAD munkatársainak képzése azokban az oktatási intézményekben történik, ahol a BFV alkalmazottaié. Amellett, hogy a katonai képzésért külön részleg felel, a képzéseknek és a továbbképzéseknek a BFV és a BND munkatársaival közös elemei is vannak.

A Szövetségi Közigazgatási Főiskola – a közalkalmazottak képzése érdekében létrehozott intézmény – külön hírszerző szakiránnyal is rendelkezik. Ennek keretében BA diploma megszerzésére, illetve a hírszerzés tudományos művelésének elsajátítására is lehetőség van. A szolgálatok oktatási programjai, ehhez a felsőoktatási intézményhez „akkreditált” kiképzési programok. A képzés különböző szakaszokból áll, amelyekhez gyakorlati háttérrel az egyes szövetségi és tartományi hivatalok – köztük a szolgálatok – biztosítanak. A nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársainak folyamatos képzését és életműmodelljét jogszabály rögzíti.

Megállapítható tehát, hogy Németország milyen kiemelkedő módon foglalkozik a személyes integritás egyik részelemével, az oktatással. Az e célra kialakított oktatási intézmények nem csak az alapképzésről, hanem a folya-

matos továbbképzésről is gondoskodnak. Fokozott figyelem hárul a különböző szakmai területek (pl. polgári és katonai) találkozására, hogy megfelelő kapcsolatokat alakíthassanak ki már itt, ami kamatoztatható a későbbiekben, az egyes szolgálatok koordinációja kapcsán.

4.3. Franciaország

Franciaországban két általános rendeltetésű és négy speciális rendeltetésű nemzetbiztonsági szervezet működik. Emellett a területhez kapcsolódik a Nemzeti Hírszerző Akadémia.

4.3.1. Belső Biztonsági Főigazgatóság (Direction générale de la sécurité intérieure, DGSI)

A Belső Hírszerzés Központi Igazgatóságát (Direction centrale du renseignement intérieur, DCRI) 2008-ban alapították az Általános Hírszerző Igazgatóság (Direction centrale des Renseignements Généraux, RG) és a Területellenőrzési Igazgatóság (Direction de la Surveillance du Territoire, DST) összeolvasztásával. 2014-ben kapta meg a jelenlegi elnevezését egy kisebb strukturális változtatást követően. Feladata a francia területeket fenyegető potenciális fenyegetések kiszűrése, információk gyűjtése, elemzése, értékelése és ezek eljuttatása a döntéshozókhoz.

A szervezet közvetlenül a belügyminiszter irányítása alá tartozik, egy általános főigazgató vezeti. A szolgálat kémelhárítási és terrorelhárítási feladatai ellátása során hatósági jogkörrel is rendelkezik. A főigazgatóság nyolc területe, főosztályi struktúrában működik. Ezek a gazdaságvédelmi, terrorelhárítási, hírszerzéstechnikai, erőszakos (felforgató) cselekmények elleni, általános adminisztrációs, támogató kémelhárító és a nemzetközi ügyek főosztálya.

2014 óta a DGSI-hez kapcsolódik a Lehallgatási Igazgatóság/Központi lehallgatási Szolgálat (Direction /Service central de surveillance du territoire DST/SCRT) is. Négy nagy részlegre oszlik: a terrorelhárítási lehallgatások területe, a biztonsági részleg, a belföldi kémelhárítás és az informatikai technológiák szolgálata. Nemzeti hatáskörrel működik és területi szolgálatokra tagolódik. A rendőrségi kommunikációs csatornák megfigyelése és védelme mellett az üzleti kémkedés, a tudományos és ipari kémkedés elleni védelmet is ellátja, amely az elmúlt évek során jelentősen nőtt. A lehallgatások 60 %-a már erre irányul,

szemben a politikai, diplomáciai és védelmi célú kémkedés miatti lehallgatásokkal (40%).

4.3.2. *Külső Védelmi Főigazgatóság (Direction générale de la sécurité extérieure, DGSE)*

A DGSE hírszerző tevékenységet folytat az ország határain kívül. Fő feladata hírszerzési információk gyűjtése, elemzése és értékelése, emellett fedett műveletek végrehajtása külföldön. Az információgyűjtés valamennyi módjával rendelkezik, így jellemzi az emberi erővel végzett felderítés (HUMINT), a technikai hírszerzés (TECHINT), a rádióelektronikai hírszerzés (SIGINT) és a nyílt információgyűjtés (OSINT) is.

A DGSE két fő területe a terrorizmus elleni harc és a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozása. Elsősorban – de nem kizárólagosan – a francia érdekeket sértő gócpontokban vannak jelen, hogy a fejlődő, zónaszerűen megjelenő terrorizmust, de a regionálisan kialakuló politikai instabilitást és nemzetközi kríziseket is elemezhesék, kezelhesék. A terrorizmus elleni küzdelem a DGSE-t arra készíteti, hogy folyamatosan alkalmazkodjon az új kihívásokhoz, a terroristák műveleti módszereihez és a terrorcselekmények komplex jelenségéhez. Annak érdekében, hogy a kihívásokra válaszolni tudjanak, önálló költségvetésüknek köszönhetően, különlegesen felkészített személyi állományukkal és technikai eszközeikkel jelen lehetnek a világban olyan területeken is, ahol francia diplomáciai kapcsolatok már nem állnak rendelkezésre, vagy már nem használhatóak a nemzeti érdekek érvényesítésére. E területeken diplomáciai, vagy műveleti célok elérése érdekében külföldi szolgálatokkal és a legkülönbözőbb nemzetközi szervezetekkel is együttműködnek.

A DGSE a Védelmi Minisztérium irányítása alatt áll, a szervezet öt szakmai területre oszlik. A személyi állomány 4700 fő, ezen belül 1500 fő rendelkezik katonai rendfokozattal. A legnagyobb költségvetéssel és személyi állománnyal a Technikai Igazgatóság rendelkezik. E terület belföldön kilenc, külföldön öt technikai állomást működtet és egy állandóan úton lévő kémhajót.

4.3.3. *Katonai Hírszerzés Igazgatóság (Direction du renseignement militaire, DRM)*

A DRM 1992-ben létesült az Öböl háborút követően azért, hogy a katonai hírszerzést centralizálja. A DRM a vezérkari főnök alárendeltségébe tartozik, aki közvetlenül a francia elnöknek számol be a szervezet tevékenységéről. A DRM állománya mintegy 1700 fő. Ezen túl szervezeti, személyzeti és költségvetési adatai titkosak.

A DRM alapfeladata a szárazföldi és légi haderő, valamint a haditengerészet felderítő- és hírszerző szolgálatainak összehangolása. A DRM tevékenységét elsősorban külföldön végzi, de az ország határain belül is eljárhat. Elsődlegesen tehát külföldi hírszerző tevékenységet folytat, de ezen túl ellátja és szakmailag irányítja a katonai felderítéssel (harcászati, hadműveleti) kapcsolatos műveleteket is. Emellett feladata a külföldön végrehajtandó tevékenységek hírszerző támogatása. Feladataihoz segítséget nyújt az alárendeltségébe tartozó Rádióelektronikai Felderítődandár.

A DRM műveleti tevékenysége során, a külföldön történő „illegális” és „legális” pozíciók létesítése mellett rádióelektronikai, valamint kozmikus felderítő tevékenységet is végez, a francia védelmi minisztérium és a hadsereg információigényeinek kielégítése érdekében.

4.3.4. *Nemzetvédelmi és Biztonsági Igazgatóság (Direction de la protection et de la sécurité de la défense DPSD)*

A DPSD a francia védelmi minisztérium és a hadsereg biztonságáért felelős katonai elhárító és védelmi szolgálat. Működését a honvédelmi törvény szabályozza, a francia védelmi miniszter felügyelete alatt áll. Az Igazgatóság létszáma több mint 1600 fő, melyek többsége nem küldetést teljesítő tiszt, hanem többnyire biztonsági ellenőrzéseket végző munkatársak.

A DPSD feladata a katonai létesítmények és a védelmi ipari objektumok védelme, emellett meghatározott személyek, információs rendszerek épületek biztosítása. A tevékenységét egyrészt Franciaországban, másrészt az ország határain túl is végzi. Értékeli a külföldi műveletekkel kapcsolatos fenyegetettséget és ennek megfelelően jelen vannak a külföldi katonai missziókban, ahol a műveletekben résztvevő alakulatok biztosításáért felelnek.

A védelemhez kapcsolódó információk alapján készült elemzéseik a védelmi miniszter számára elérhetőek, hogy a miniszter megfelelően meghatározhassa a biztonsági feladatvégzés irányait.

4.3.5. Nemzeti Vám-hírszerzési Igazgatóság (Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières, DNRED)

A DNRED egy speciális területtel foglalkozó nemzetbiztonsági szervezet. A DNRED a Vámşzolgalat Főigazgatóságának alárendeltségében működik. Feladatai közé tartozik a szervezet hírszerzésének megszervezése, irányítása, összehangolása, valamint a csalások megakadályozása.

4.3.6. Pénzügyi Hírszerzési Szolgalat (Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins, TRACFIN)

A TRACFIN-t 1990-ben alapították, a szervezet a francia pénzügyminisztérium alárendeltségében működik. A TRACFIN célja az illegális pénzmozgások, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni harc. Ehhez kapcsolódóan feladata a pénzmosás, az illegális pénzügyi hálózatok és a terrorista csoportok pénzügyi támogatásának felderítése. Ennek keretében foglalkozik azoknak a gyanús pénzügyi tranzakcióknak az összevetésével, elemzésével és értékelésével, amelyekről törvényi felhatalmazások alapján a pénzügyi intézményektől információt kap.

4.3.7. Terror elleni harc Koordinációs Egysége (Unité de coordination de la lutte anti-terroriste, UCLAT)

Az UCLAT 1984-ben alakult szervezet, amely többek közt a terror elleni harcba bevont szervezetek közti koordinációt biztosítja. Napi elemzéseket készít a terrorizmussal kapcsolatosan rendelkezésre álló információk alapján, melyeket a különböző rendőrségi és nemzetbiztonsági szervek szolgáltatnak részére. 2007 óta maga is foglalkozik információszerzéssel, 800 fős személyzetével heti 300-400 telefonlehallgatást végeznek.

Az UCLAT koordinálja a különböző terrorizmus elleni műveletekkel kapcsolatos információk megosztását azon illetékes hatóságok között, akik ezekben

érintettek, ideértve a bírakat és a büntetés-végrehajtási szervezeteket is. Az UCLAT közvetlenül kapcsolódik a Rendőrség Főigazgatójának Hivatalához.

4.3.8. A nemzetbiztonsághoz kapcsolódó oktatás

A miniszterelnök felügyelete alatt egy hírszerzési akadémiát hozták létre 2010-ben azzal a céllal, hogy megszervezze és nyitottabbá tegye a titkosszolgálatok személyi állományának alapképzését. További cél volt a személyi állomány tudásának továbbfejlesztése, valamint a titkosszolgálati szervezetek közti kapcsolatok megerősítése. A honvédelmi felsőoktatási (Institut des hautes études de défense nationale, IHEDN) és a nemzetbiztonsági és igazságszolgáltatási felsőoktatást folytató intézményt (Institut des hautes études de la sécurité et de la justice, INHESJ) a Honvédelmi és a Nemzetbiztonsági Általános Titkárság (SGDSN) felügyeli.

Németországhoz hasonlóan ez esetben is tapasztalható, hogy a nemzetbiztonsági rendszer integráns részeként fontos szerepet kap az oktatás. Franciaországban is e célra létrehozott oktatási intézmények működnek mind az alapképzés, mind a továbbképzés területén. Itt is láthatjuk a szakmai területek találkozásának eredményeit, a kapcsolat kialakítás és a jövőbeni együttműködés területén.

4.4. Európai Unió

Az egyes európai országokhoz hasonlóan az Európai Uniónak is szüksége van arra, hogy rendelkezésre álljanak olyan, a biztonságára befolyással bíró információk, melyek a szükségesek a politikai és katonai döntések magalapozott meghozatalához. Erre tekintettel az EU tagállamai létrehozták azokat a szervezeteket, melyek biztosíthatják ezeket a működéshez nélkülözhetetlen információkat.

Az európai biztonsági stratégiát az EU tagállamai 2003-ban fogadták el. A tagállamok ezzel egyértelmű célokat határoztak meg az EU biztonsági érdekeinek erősítése érdekében. Emellett közös fenyegetés-értékelésről állapodtak meg és az uniós kül- és biztonságpolitika fejlődési irányait is meghatározták.

Az Európai Külügyi Szolgálatot (EKSZ) az EU Tanácsa hozta létre 2010-ben. Az EKSZ az unió külügyi biztonságpolitikai főképviselőjének irányítása alatt működik, a Tanács által meghatározott szervezeti és működési rendben.

Az EKSZ támogatja a főképviselőt a közös kül- és biztonságpolitika kidolgozásában és irányításában.

Az unió nem rendelkezik saját hírszerző képességgel, ezért szervezetei elsősorban a tagállamoktól megkapott hírszerzési információkra támaszkodnak, azokat értékelik és dolgozzák fel.

4.4.1. EU Helyzetelemző Központ (EU INTCEN)

Az EU INTCEN az unió érdekszférájába eső körzetek eseményeit követi nyomon. Kockázatelemzéseket készít és előrejelző és helyzetértékelő feladatokat is ellát. Együttműködik az EU más szervezeteivel és kapcsolatot tart a tagországok polgári szolgálataival, emellett válsághelyzetekben segíti a speciális munkacsoportok munkáját.

4.4.2. EU Katonai Törzs, Hírszerző Igazgatóság (EUMS INT DIR)

Az EUMS INT DIR fő feladata az EU Katonai Törzs és az EU Katonai Bizottság munkájának támogatása, valamint az EU katonai és polgári műveleteinek tervezésében való részvétel. A biztonságpolitika területén együttműködik az EU más szervezeteivel is. Említett feladataihoz kapcsolódóan rendszeres helyzetértékeléseket és kockázatelemzéseket készít, valamint korai előrejelző feladatokat lát el. A válsághelyzetekben létrehozott speciális munkacsoportok munkáját is segíti. Részt vesz a különböző gyakorlatok hírszerző, felderítő támogatásában.

4.4.3. AZ EU Műhold Központja (European Union Satellite Centre, SATCEN)

Az EU rendelkezik saját műholdas elemzői képességgel, de saját felderítőműholdjai nincsenek. Ezért különböző kereskedelmi műholdak felvételeit vásárolja meg és az ezek által készített felvételeket elemzi.

A SATCEN legfontosabb szervezeti része a műveleti osztály, mely a következők szerint épül fel:

- adatfeldolgozó és adattovábbító alosztály
- válsághelyzet-támogató és helyzetértékelő alosztály
- térképfeldolgozó alosztály

– tömegpusztító fegyverek elterjedését ellenőrző alosztály

A SATCEN különböző uniós szervek és a tagállamok igényei alapján készíti elemzéseit. A főbb megrendelők, illetve felhasználók az EU Helyzetelemző Központ, a Katonai Törzs Hírszerző Igazgatósága, az EKSZ különböző szervezetei, valamint a tagállamok hírszerző szolgálatai.

Az Egységes Hírszerző Elemző Képesség (SIAC) jelentős szereppel rendelkezik az európai biztonságpolitika területén. Segítségével a katonai és a polgári hírszerző szolgálatok által biztosított, előzetesen értékelt hírszerzési információk egységes formátumban jutnak az EU vezetői és döntéshozói elé. A gyakorlatban a szervezet elemzői (polgári és katonai területen) egy-egy előzetesen igényelt témát dolgoznak ki, mely a tagállamok és partnerek polgári és katonai hírszerzési információit egységesen tartalmazzák.

A SATCEN információkat kap még a többi európai uniós szervezettől, az Európai Rendőrségi Hivataltól (Europol), az EU Határkezelési Ügynökségtől (Frontex), az EU által irányított válságkezelő missziók műveleti központjaitól, és egyéb együttműködő szervezetektől, mint az ENSZ, az EBESZ és a NATO.

Megállapítható tehát, hogy az EU csak korlátozott hírszerző képességekkel rendelkezik (műholdas felderítés, nyílt információgyűjtés), hírszerzési rendszerre folyamatos fejlesztésre, megújításra szorul. Tekintettel erre a folyamatra, az új kihívások kapcsán az uniós nemzetbiztonsági szervezetekkel összefüggésben felmerülő változásokra, a sikeres működés érdekében ezt csak úgy lehetett lebonyolítani, illetve azt követően hatékonyan működni, ha a szervezet megfelelő szervezeti kultúrával és kontroll-mechanismusokkal rendelkezik.

5. Nemzetközi összevetés

Az európai országok nemzetbiztonsági szolgálatait többféle szempontból is lehet vizsgálni, összevetni. Megállapítható, hogy a szolgálatok rendszerének kialakításánál azonosíthatók ugyan bizonyos meghatározott törvényszerűségek, amelyek a nemzetbiztonsági elméletekből fakadnak, de számos országban ezeket felülírják a helyi sajátosságok, tradíciók. Meghatározó a szolgálatok rendeltetés és jelleg alapján történő felosztása. Két alapvető csoportot különböztethetünk meg. Elsődlegesen a polgári, valamint katonai és a hírszerző és elhárító szolgálatokat, amelyek saját adatszerző és elemző-értékelő képességekkel rendelkeznek. Ezek a szolgálatok képezik a klasszikus nemzetbiztonsági

rendszer alapját. A klasszikus rendszert egészítik ki az elmúlt évtizedekben kialakított, vagy átalakított nemzetbiztonsági szervezetek.

A katonai szolgálatok egyben katonai szervezetek is. Munkatársaik túlnyomórészt a haderő tagjai. A polgári szolgálatok állománya ezzel szemben többnyire a rendvédelmi testületek tagjaiból áll, emellett polgári alkalmazottak is tevékenykednek e területen. Mindkét típusú szolgálatra jellemző az erős hierarchikus rendszer.

Valamennyi európai országban működik katonai hírszerzés, vagy önállóan, vagy a katonai elhárítással közös szervezetben. Ez alól a külön is bemutatott Németország kivétel, ugyanis ott a katonai hírszerzés a polgári hírszerző szolgálat keretében működik. Németországban azonban nem csak az említett szolgálat végez katonai hírszerző tevékenységet, hanem a hadsereg vezérkara is rendelkezik egy önálló felderítő csoportfőnökséggel, mely titkosszolgálati eszközök alkalmazására is jogosult. Az említett példa ellentétje is létezik, ugyanis több olyan ország van, ahol nem működik önálló polgári hírszerző szolgálat. Ezekben az országokban a katonai hírszerzés látja el az általános hírszerzői feladatokat is.

Az elhárítás területén is több megoldást találunk. Néhány országban előfordul, hogy az elhárítási feladatokat kizárólag csak egy polgári vagy katonai nemzetbiztonsági szolgálat látja el, de általában az elhárítás területén katonai és polgári szolgálatok is működnek. A katonai elhárító szolgálatok tevékenysége zömmel csak a haderőre terjed ki, míg a polgári elhárítóké az egész országra. Tekintettel erre, a katonai és a polgári szolgálatok szoros együttműködésben dolgoznak.

Mind polgári, mind katonai területen nő azon országok száma, ahol a felderítés és az elhárítás feladatait közös szolgálat végzi. Ezen kívül azon nemzetbiztonsági szolgálatok száma is növekszik, melyek csak egyes területekkel foglalkoznak, mint a koordináció, az adatvédelem, valamint az adatszerzés. A nagyobb országokban olyan szolgálatokat is létrehozta, amelyek egy-egy szakterületen (pl. pénzügyi, távközlési, határvédelmi, pénzügyőri, vámügyi) végeznek nemzetbiztonsági tevékenységet.

Végül megállapítható, hogy a különböző nemzetbiztonsági szolgálatok számából, illetve annak alakulásából is következtetések vonhatók le. Egy adott országban működő szolgálatok számát, elsősorban a nemzetbiztonsági rendszer különleges sajátosságai határozzák meg. Megfigyelhető az is, hogy általában minél nagyobb egy ország, annál több nemzetbiztonsági szolgálatot tart fenn. Ez részben nagyságukkal, részben jelentősebb stratégiai szerepükkel magyarázható. A szervezetek száma az elmúlt években is változott, egyes területeken

csökkenés, másokon növekedés tapasztalható. Az új hírszerzési módszerek, az információtechnológia fejlődése, az információmennyiség növekedése új szervezetek létrehozásához vezetett. Másrészt egyes országoknál - elsősorban költségvetési megfontolásokból – a szolgálatok összevonására került sor, ami természetesen a csökkenés irányába hatott.⁶

6. Összegzés

Az integritás alapú megközelítés egyes elemeit tehát több területen tetten érhetjük a tanulmányban bemutatott, részletezett egyes országok, nemzetbiztonsági szervezeteivel kapcsolatban.

Láthattuk, hogy a nemzetbiztonsági szervezetek tevékenysége, valamint a szélesebb területet átfogó nemzetbiztonsági szervezet az európai országokban és a részletesebben bemutatott államokban is szigorú és részletes jogszabályi rendelkezések alapján működik. Emellett a kapcsolódó jogszabályok felhatalmazása alapján létrehozott egyéb szabályzatok, más jogi jellegű eszközök is konkretizálják, részletezik a működést. A nemzetbiztonsági terület érintettjei szigorúan e kettős követelményrendszer keretei közt végzik tevékenységüket.

Tapasztalhattuk, hogy az elmúlt évek során, a nemzetbiztonság területén több új kihívás jelentkezett, melyre a szolgálatoknak reagálni kellett, többek közt a szervezetek átalakításával, ami megtestesülhetett szétválásban, összevonásban, esetleg új szerv létrehozásában. Természetesen egyes nemzetbiztonsági szervezeteken belül is történhettek változások, mint feladatátcsoportosítások, összevonások, szétválások, az új feladatok hatékonyabb ellátása érdekében. Ezeket a változásokat csak úgy lehetett lebonyolítani, illetve azt követően hatékonyan működni, ha a szervezet erős, megfelelő szervezeti kultúrával és kontroll-mechanizmusokkal rendelkezik.

A változások követésének, az új feladatok megfelelő ellátásának másik oldala a személyi állomány megalapozott értékalapú magatartása. Ennek egyik része az, hogy a vezetők kellően felkészültek legyenek szakmailag és erkölcsileg is, és megfelelően irányíthassák a változás kapcsán rájuk háruló teendőket az új feladatok ellátása során. A másik rész a beosztotti állomány területe. A tanulmányban kifejtésre került, hogy a megfelelő feladatellátás egyik fontos tényezője a jó felkészítés, az oktatás. Az egyes államok bemutatása során, különösen Németország és Franciaország kapcsán tapasztalhattuk, hogy milyen

⁶ BÖRCSÖK–VIDA i. m. 74., 76–77., 81.

kiemelkedő módon foglalkoznak e kérdéssel. Mindkét országban külön oktatási intézményeket alakítottak ki e célra, ahol nem csak az alapképzésről, hanem a folyamatos továbbképzésről is gondoskodnak. Fokozott figyelmet fordítanak arra is, hogy a különböző szakmai területek (pl. polgári és katonai) megfelelő kapcsolatokat alakíthassanak ki már itt, ami kamatoztatható a későbbiekben, az egyes szolgálatok koordinációja kapcsán.

Láthattuk, hogy az említett tényezők együttes szem előtt tartása biztosíthat garanciát arra, hogy a nemzetbiztonsági szervezet – a meghatározott jogi keretek közt - az elvárásainak megfelelően lássa el feladatát, illetve alkalmazkodjon a folyamatos változásokhoz. A tanulmányban megismert, egyes integritást erősítő részelemek – a helyi viszonyokhoz igazított – felhasználása tovább erősítheti ezt a folyamatot.

NEMZETBIZTONSÁGI CÉLÚ INFORMÁCIÓGYŰJTÉS ÉS MAGÁNSZFÉRA

TÖRÖK RÉKA

1. Problémafelvetés

Az emberi méltóság fogalmi sokaságának egyik pillére a magánszféra, általános alkotmányjogi védelmet élvez. Az Alkotmánybíróság magánszféra-képét a 36/2005. (X. 5.) AB határozat és a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat együttesen a magánszféra kétoldalú megközelítésével szemlélteti. Így átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. Az Alkotmánybíróság magánélet fogalmának esszenciális elemét érintő általános érvényű megállapítása szerint, *a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek.*¹ Belső oldala így teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel az az emberi méltóság alapjának részeként értelmezendő. A 32/2013. (XI. 22.) AB határozat állapítja meg a magánszférának a külső oldalát is, miszerint az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme *„nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). Ezen túlmenően önálló védelmet élvez az egyén életéről alkotott kép is (jó hírnévhez való jog)”.*

A technikai fejlődés a kommunikáció korlátait a 21. századra szinte teljesen eltörölte, de mi történt ezzel egyidőben és ehhez kapcsolódóan a magánszférával? A korábbi fejezet már foglalkozott azzal, hogy ezzel fordítottan arányosan változik a magánszféra: a kommunikáció kiterjesztése a magánélet visszaszorulását eredményezi. Láthattuk továbbá, hogy ennek egyik oka saját magatartásunk, a másik pedig, hogy a különböző nemzetbiztonsági kihívásokra adott

¹ 36/2005. (X. 5.) AB határozat.

válaszként törvény egyre szélesebb körben ír elő kötelező adatkezelést. A két eset közötti egyértelmű különbség, hogy az előbbiben az érintett saját döntése, szabad akarata folytán válik megismerhetővé az információ, az utóbbiban viszont az akaratától függetlenül. Ennél is súlyosabb korlátozás, – és épp ezért a magánszféra korlátozásának különösen is érzékeny területe – amikor az érintett nem is tud a magánszférába való beavatkozásról, mert arra nemcsak, hogy akarata ellenére, hanem tudta nélkül kerül sor. A titkos információgyűjtés éppen ezért az egyén magánéletébe való olyan súlyú beavatkozás, amely által az adott személyt, annak jellemvonásait, szokásait, titkait teljes mértékben bemutató és így beazonosítható képet nyerhet az információgyűjtést végző szerv, valamint annak tárolásával, továbbításával mások is információ birtokosokká válhatnak. Tekintettel pedig a korábbiakban már többször felhívott technikai fejlődésre, a titkos információgyűjtés egyre több adatra kiterjed, ezek az adatok egyre professzionálisabb módon megszerezhetők és egyre kisebb a detektálhatóság, azaz egyre kevesebb esély van arra, hogy az érintett észleli az információgyűjtés tényét.

Az tehát, amit az egyén belső sférájában, kifejezetten titokként kívánt kezelni, akarata ellenére kerül ki a magánszférájának nyilvános oldalára és válik mások számára is megismerhetővé. Egy ilyen eljárás pedig kizárólag megfelelő garanciák mellett folytatható.

Jelen fejezet a magánszférával összefüggésbe hozható területek közül a titkos információgyűjtéssel járó szabályozást és annak a magánszférával való összhangját vizsgálja. Célja, hogy feltérképezze a hatályos alkotmányjogi garanciákat és európai szabályozásokat, és esetlegesen rávilágítson olyan csomópontokra és kérdésekre, amelyek a két intézmény kapcsolatából adódó joggyakorlat fejlődését elősegíthetik.

A titkosszolgálati eszközök fogalmára a szakirodalomban eddig egy tágabb és egy szűkebb értelemben vett meghatározás született. Tágabb értelemben az érintett tudta nélkül történő, és az egyes alapjogok (a magánlakás sérthetlensége, a magántitok és a levéltitok védelméhez való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog) szükségszerű sérelmével járó hatósági adatgyűjtési módszer. Szűkebb értelemben a leplezett hatósági adatgyűjtésre szolgáló technikai berendezéseket, műszaki és informatikai megoldásokat jelenti.² Előre bocsátjuk, hogy a magánszféra fogalmi körébe tartozó adatok titkos (azaz az érintett tudta nélküli)

² SOLTÍ István: A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés változásai. *Szakmai Szemle*, 2013/1. 119.

gyűjtése tekintetében mind a tételes jog, mind a szakirodalom különbséget tesz a büntetőeljárás titkos adatszerzés és a nemzetbiztonsági, illetve közbiztonsági célú titkos információgyűjtés között.³ A titkos információgyűjtésnek nem feltétele a bűncselekmény elkövetésének a gyanúja, hiányzik tehát a bűncselekmény, mint viszonyítási alap. Ugyan a titkos információgyűjtésre is sor kerülhet bűnüldözési célból, azonban az csak a nyomozás előtt rendelkezhető el, azaz még a büntetőeljárás megindulása előtt.⁴

Nem vitatva a nemzetbiztonsági és a büntetőeljárás célú adatszerzés közti különbséget, alkotmányjogi értelemben annak van kiemelt jelentősége, hogy mindkét esetben valamilyen (1) magánszférába tartozó adat (2) érintett tudta nélküli megismeréséről van szó, (3) valamilyen államcél érdekében. Erre tekintettel a továbbiakban a titkos információgyűjtés fogalmát minden esetre értjük. Minderre azért is van lehetőség, mert a két rendszer szabályozási logikája megfeleltethető egymásnak,⁵ az alkotmányjogi vonatkozásai szempontjából a két eljárásnak ugyanazon alkotmányos garanciáknak, értékeknek kell megfelelnie ahhoz, hogy a magánszférába történő beavatkozás alkotmányos legyen.

2. Egyes országok titkos információgyűjtéssel kapcsolatos szabályozásának rövid áttekintése

2.1. Ausztria

Ausztriában bizonyos információkat, adatgyűjtést és a katonai hírszerzés tevékenységeit előzetesen a Belügyminisztérium egy független tisztségviselőjének kell jóváhagynia. Ha az eljárás sérti az érintett személyes adatokhoz fűződő vagy más egyéb alkotmányos jogait, panaszt nyújthat be az illetékes szervhez vagy a közigazgatási bíróságokhoz.

Az, hogy mely szerv felelős az összegyűjtött információk biztonságáért a vizsgálat szintjétől függ: lehet a rendőrség vagy szövetségi szintű hivatal, valamint működhet a belügyminisztérium szervezeti keretein belül. Ausztriában

³ A két kategória annyiban egységesül, hogy a 2018. július 1-jén hatályba lépő büntetőeljárás törvény a titkos információgyűjtés fogalmat használja.

⁴ A két kategória közti különbséget ld. részletesen POLYÁK Zsolt: A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés. *Belügyi Szemle*, 2006/6. 6–7.

⁵ Kis László: *A titkos adatgyűjtés szerepe a büntetőeljárásban, különös tekintettel az Európai Unió keretében folytatott együttműködésre*. (PhD értekezés) http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/drkisl_ertmh.pdf 56.

az összegyűjtött adatok, információk tárolására különböző határidők vannak: az eljárásokat követő 3 és 6 év között van az az időtartam, amíg az információk tárolhatók, azonban ezt bizonyos időközönként felül kell vizsgálni.

A titkos információgyűjtés eljárása során az adatvédelmi törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni, amelynek vonatkozó rendelkezései garancia-ként szolgálnak a magánélet védelme, mint alkotmányos érték védelme iránt is.

Bizonyos esetekben az eljárás időtartama maximalizálható: ez esetben legfeljebb hat hónapban kell meghatározni, azonban ez a határidő meghosszabbítható.

2.2. Belgium

Belgiumban a belga alkotmány az otthon sérthetetlenségét és a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot biztosítja, amely magába foglalja a személyes adatok védelmét is. Ez utóbbi alól törvényben foglalt esetekben lehet kivételt tenni. A hírszerző szolgálatok által végzett adatgyűjtés ebbe az esetkörbe tartozik és annak eljárását a hírszerző szolgálatokról szóló törvény háromféle adatgyűjtési módja szabályozza: rendes, egyedi és kivételes, amelyek alkalmazását a magánéletbe való behatolás mértékétől teszi függővé. Valamennyi e törvényben felsorolt módszer előzetes vagy utólagos felügyelet vagy ellenőrzés alatt végezhető.

Belgiumban négy felügyelő szerv működik, amely hírszerzéssel kapcsolatos adatgyűjtésekkel foglalkozik. Az egyik legfőbb közülük az állandó bizottság feladata az állam biztonsága és a helyi általános hírszerző és biztonsági szolgálat tevékenységének és működésének felülvizsgálata. A felülvizsgálat elvileg a legitimációra (az alkalmazandó törvények és rendeletek betartásának felülvizsgálata), a hatékonyságra (a hírszerző szolgálatok hatékonyságának felügyelete) és a koordinációra (az érintett szolgálatok munkájának kölcsönös harmonizálására) terjed ki. A Bizottság felülvizsgálati szerepet tölt be, amelyet indíthat hivatalból vagy kérelemre. Kérelemre a képviselőház, az illetékes miniszter vagy hatóság kérésére, állampolgári panasz alapján indulhat. A Bizottság feladata továbbá az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok által használt különleges és kivételes hírszerzési módszerek utólagos ellenőrzése. Itt a bizottság döntéshozó testületként működik. A Bizottság írásban beszámol és tanácsot ad a hatóságoknak a hírszerző és biztonsági szolgálatok bünyügyi eljárásainak jogszerűségéről. Ezen kívül az állandó bizottság feladata a külföldi kommunikáció lehallgatásának ellenőrzése, amelyet a katonai hírszerző szolgálat katonai célokra rögzíthet. A Bizottságnak számos hatásköre van: a hírszerző szolgálatok hivatalból kötelesek minden olyan

dokumentumot átadni a bizottságnak, amely a szolgálat tagjainak magatartását szabályozza, de ezen túlmenően is kérheti a bizottság információ szolgáltatását.

A különös hírszerzési módszerek felülvizsgálataért két szervezet felelős egy adminisztratív bizottság és a már említett állandó bizottság. Az adminisztratív bizottság és az állandó bizottság az alkalmazott módszerek párhuzamos, de különálló ellenőrzését végzi. Ellenőrzik az intézkedés jogszerűségét (és így annak szubszidiaritását és arányosságát). Néhány módszer esetében az adminisztratív bizottság előzetes felülvizsgálatot is végez, amely azonban előzetes hozzájáruláshoz kötött. Ha az adatgyűjtés jogszabályi feltételeit nem tartották be az eljáró hatóságok vagy szervek, az adminisztratív bizottság elrendelheti az eljárással összegyűjtött adatok használatának ideiglenes tilalmát, valamint felfüggesztheti az adott eljárási módszer alkalmazását. Ez az adminisztratív jellegű bizottság három tagból és három helyettes tagból áll.

A belga adatvédelmi törvény a belga hírszerző szolgálatokra és azok adatfeldolgozására alkalmazható, néhány kivétellel: például a szenzitív adatok feldolgozásának tilalmával vagy a közvetlen hozzáférés, helyesbítés vagy törlés jogával kapcsolatban.

Azáltal, hogy a belga hírszerző szolgálatok adatokat dolgoznak fel, így adatkezelői minőségben járnak el, amelynek folytán nyilvánvaló kötelezettségük a belga adatvédelmi törvényben foglaltak betartása. Így, az összegyűjtött információk biztonságáért és a magánszféra védelméért maguk a hírszerző szolgálatok is felelnek.

Belgiumban a különleges és kivételes eljárási módszerekre vonatkozóan határidőket kell meghatározni és maximalizálni annak érdekében, hogy a felületei szervek nyomon követhessék az eljárás törvényességét.

A belga hírszerző szolgálatokról szóló törvény előírja, hogy a jogszerűen összegyűjtött adatok csak az adatok nyilvántartásba vételéhez szükséges eljárásokig tárolhatók, és legfeljebb 50 évvel az utolsó feldolgozásuk után törölni kell azokat.

2.3. Horvátország

A horvát hírszerzési törvény 33. cikk (2) bekezdése – az alkotmány következő rendelkezéseire figyelemmel : az otthon védelme, az egyes személyek magán- és családi életének védelme (35. cikk), a levéltitok védelme, a magánélet védelme (36. cikk), valamint a személyes adatok védelme és titkossága (37. cikk) – kimondja, hogy a titkos információgyűjtés olyan intézkedéseit, amelyek

ideiglenesen korlátozzák az egyes alapvető emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülését, akkor lehet alkalmazni, ha az információ más módon nem hozzáférhető, vagy annak megszerzése aránytalan nehézségekkel járna. Azokban az esetekben, amikor a titkos információgyűjtés különböző lehetőségei közül lehet választani, azt a módszert kell alkalmazni, amely az alapvető emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülését kevésbé korlátozzák.

Horvátországban a biztonsági és hírszerző ügynökségek felügyeletét a horvát parlament, a Nemzetbiztonsági Tanács Hivatala és a Polgári Biztonsági Felügyelet és a hírszerzési ügynökségek felügyelete végzi.⁶

A horvát biztonsági és hírszerző ügynökségek hozzák létre és tartják fenn a titkos információgyűjtés során szerzett adatok és dokumentumok nyilvántartásának adatbázisát, a biztonsági és hírszerző ügynökségek tevékenységi körébe tartozó adatok nyilvántartását, valamint a kapcsolódó funkcióikhoz és tevékenységükhöz kapcsolódó egyéb nyilvántartásokat, így az adatvédelem és a magánszféra védelem is e tekintetben ezen ügynökségek hatáskörébe tartozik.⁷

A horvát biztonsági és hírszerzési törvényben említett titkos információgyűjtés intézkedései csak a horvát Legfelsőbb Bíróságának bírójának végzése alapján alkalmazhatók. A titkos információgyűjtés eljárásának lefolytatásához a felhatalmazott bírót a horvát Legfelsőbb Bíróságának elnöke választja. A titkos információgyűjtési intézkedések alkalmazására vonatkozó írásos indokolt javaslatokat a biztonsági és hírszerzési ügynökségek igazgatói nyújtják be. E rendelkezések alól kivétel, ha a titkos információgyűjtés intézkedéseinek késedelme megakadályozná a kitűzött cél elérését, ekkor az intézkedések alkalmazását az igazgatótanács megbízása alapján lehet megkezdeni. A biztonsági és hírszerző ügynökség erről haladéktalanul köteles tájékoztatni a horvát Legfelsőbb Bíróságának illetékes bíróját. Az bíró az intézkedések alkalmazásának kezdetétől számított 24 órán belül dönt arról, hogy kiadja-e az intézkedés alkalmazását engedélyező határozatot. Ha a bíró 24 órán belül nem bocsátja ki, vagy megtagadja az intézkedés végrehajtására vonatkozó írásbeli határozat kiadását, akkor a biztonsági és hírszerző ügynökségek megszüntetik a titkos információgyűjtési eljárást, és megsemmisítik azokat a dokumentumokat és információkat, amelyeket az eljárás során létrehoztak, jelentést készítenek, és benyújtják a Legfelsőbb Bíróság illetékes bírójának.⁸

⁶ A horvát biztonsági és hírszerzési törvény 103. cikke.

⁷ A horvát biztonsági és hírszerzési törvény 39. cikkének (1) bekezdése.

⁸ A horvát biztonsági és tájékoztatási rendszerről szóló törvény 36. cikkének (1) és (2) bekezdése.

A horvát alkotmány 37. cikke értelmében a személyes adatok biztonságát és titkosságát mindenki számára biztosítani kell. Az érintett személy hozzájárulása nélkül a személyes adatokat csak a törvényben meghatározott feltételek szerint lehet gyűjteni, feldolgozni és felhasználni. A Nemzetbiztonsági Tanács Hivatala felügyeleti funkciói keretében többek között a titkos információgyűjtés olyan rendelkezéseinek alkalmazását irányítja, amelyek korlátozzák az alkotmányos jogokat és az alapvető emberi szabadságokat. A biztonsági és hírszerző ügynökségek munkája állampolgári felügyeletének biztosítása céljából létrehozták a Polgári Biztonsági Felügyelet és a hírszerző ügynökségek Tanácsát. A Tanács figyelemmel kíséri és ellenőrzi a titkos információgyűjtés olyan intézkedéseinek végrehajtását, amelyek korlátozzák az alkotmányban meghatározott alapvető emberi jogokat és szabadságokat.

A titkos információgyűjtés intézkedése legfeljebb négy hónapig tarthat. Abban az esetben, ha az intézkedés meghosszabbítása vagy további intézkedések alkalmazása ugyanazon személy ellen szükséges, a jóváhagyására vonatkozó döntést a Legfelsőbb Bíróság háromtagú bírói tanácsa hozza meg.

Azon adatokat, amelyek nem relevánsak az eljárás céljának szempontjából, 30 napon belül meg kell semmisíteni az illetékes bizottság jelenlétében, és jelentést kell készíteni a 30 napos határidőn belül. Az illegálisan összegyűjtött adatokat, dokumentumokat és információkat 30 napon belül megsemmisítik, és az ilyen adatok, dokumentumok és információk megsemmisítését igazoló jelentést 30 napos időtartamon belül el kell készíteni.⁹

2.4. Ciprus

A magán- és családi élet tiszteletben tartását a ciprusi alkotmány 15. cikke rögzíti. A levéltitok védelméhez való jogról az alkotmány 17. cikke rendelkezik. Emellett van törvény, amelynek hatálya a személyes adatok nemzetbiztonsági célokra történő feldolgozására terjed ki. A ciprusi hírszerző szolgálat létrehozásáról és irányításáról szóló törvény előírja, hogy a hírszerző szolgálat feladata az alkotmányban rögzített alapvető jogok tiszteletben tartása, az információk gyűjtésére, értékelésére, elemzésére, feldolgozására és kommunikálására terjed ki.

A ciprusi szolgálat hírszerzési tevékenységeit kinevezett bizottság vizsgálja felül a miniszterelnök javaslatára. A szolgálat személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos tevékenységeit pedig külön biztos felügyeli és ellenőrzi.

⁹ A horvát biztonsági és hírszerzési törvény 41. cikkének (1) és (2) bekezdése.

A hírközlési adatok megőrzésére és a hírközlés titkosságát szabályozó törvényben foglalt garanciák biztosítják a magánélet tiszteltetését és alkotmányos védelmét a titkos információgyűjtési eljárás során. Ezen biztosítékok magukban foglalják többek között azon adatok törlését, amelyek nem kapcsolódnak a vizsgált ügyhöz stb.

A hatályos jogszabályok nem rendelkeznek konkrétan az összegyűjtött információk törléséről.

2.5. Észtország

Az észt adatvédelmi felügyelet az észt adatvédelmi törvényben rögzített kivételekkel felügyelheti a személyes adatok feldolgozását. Észtországban a felügyelő és ellenőrző hatáskört e tekintetben a kormány és az ügyészség gyakorolja. A belügyminisztérium felügyeleti ellenőrzést gyakorol a kormányzati körzetében található ügynökségek – köztük az észt belbiztonsági szolgálat – információgyűjtésére és felügyeletére irányuló tevékenységekben anélkül, hogy beavatkozna a büntetőeljárásokba. A belbiztonsági szolgálat évente kétszer beszámol tevékenységéről a kormány részére.

Az ügyészség pedig a büntetőeljárás nyomozati, információgyűjtő tevékenységeit felügyeli. A büntetőügyekben csak az ügyészség tudtával és beleegyezésével lehet titkos információgyűjtési tevékenységet végezni. Az alapvető emberi jogokat korlátozó ilyen tevékenységeket kizárólag a bíróság engedélye és az ügyész indokolt kérésére alapján lehet végrehajtani. Az igazságügyi kancellár ellenőrzi a belbiztonsági szolgálat tevékenységének az alkotmánnyal és jogszabályokkal fennálló összhangját, az azoknak való megfelelését. Ha valamely hatósági vagy szolgálati tevékenység személy alkotmányos jogait, szabadságát sérti, jogában áll a kancellárhoz fordulni.

Az észt belbiztonsági szolgálat és információs testület csak a törvény hatálya alá tartozó, törvény által hatáskörébe utalt feladatokat látja el. A szolgálat feladatait, illetékességét, jogait és felelősségét az észt alkotmány; biztonsági hatósági törvény; büntetőeljárás törvény; rendőrségi és határőrségi törvény, valamint a belbiztonsági szolgálat alapszabálya határozza meg.

Az eljárás időtartamának maximalizálása az eljárás céljától függ. Az eljárás során összegyűjtött információk tárolásának maximális időtartama pedig 50 év.

2.6. Olaszország

Az olasz adatvédelmi törvény szabályozza az eljárásjogi garanciákat. A törvény három részre oszlik: az első rész az általános adatvédelmi szabályokat garanciákat és elveket tartalmazza, amely hatálya minden szervezetre kiterjed.

Az olasz hírszerző rendszer több személyt foglal magába: a miniszterelnököt (mint a nemzetbiztonsági politika vezetője); egy biztonsági bizottságot (CISR); egy delegált kormányzati tagot (legtöbbször egy miniszter); az olasz biztonsági hírszerzési osztályt (DIS); az olasz (kül)biztonsági és hírszerzési ügynökséget (AISE); és a belbiztonsági és hírszerzési ügynökség (AISI). Az olasz adatvédelmi törvény számos rendelkezést tartalmaz a személyes adatok feldolgozására és az említett szervezetek (DIS, AISE, AISI) által végzett adatfeldolgozásra. Ezek a rendelkezések magukban foglalják az általános adatminőségi elveket (adatminimalizálás, célhoz kötöttség, jogszerűség, relevancia, frissítés); a profilozás tilalmát; a jogellenes feldolgozási műveletek által okozott károk megtérítéséhez való jogot; valamint a biztonsági intézkedések végrehajtását, amelyeket külön miniszterelnöki rendelet tartalmaz.

Az olasz jogrendszerben két további felügyeleti típus körvonalazódik: a parlamenti felügyeleti mechanizmus és az igazságügyi felügyeletet. Az előbbi az olasz biztonsági bizottságra ruházzák (COPASIR), amelynek feladata rendszeresen és folyamatosan ellenőrizni, hogy a hírszerzési rendszer az állam biztonsága érdekében „az Alkotmány és a törvények tiszteletben tartása mellett történik, és hogy annak kizárólagos érdeke és az állam és intézményeinek védelme”. A COPASIR tíz képviselőből áll, széles körű tanácsadói hatáskörrel rendelkezik. Információt szerezhet a hatóságoktól; ezenkívül az információs és biztonsági szolgálatok személyzetétől információkat szerezhet, és ellenőrzéseket is elrendelhet a hírszerzési rendszert alkotó különböző szervezeteknél és testületeknél. A COPASIR-t széles körben tájékoztatni kell –többek között a biztonsági hírszerző szolgálatok tevékenységéről szóló hat hónapos jelentést kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell a legkorszerűbb elemzést és a biztonsági kockázatok áttekintését. Ezenkívül a COPASIR-nek információt kell kapnia azokról az esetekről, amikor az úgynevezett „funkcionális garanciákat” alkalmazzák, azaz olyan esetekben, amikor az információgyűjtés indokoltnak tekinthető; azok az esetek, amikor a kivételek állami titoktartás alapján merültek fel; a hírszerző és biztonsági szolgálatok által lehallgatott kérésekről és a miniszterelnök által az igazságügyi hatóságoktól érkező bármely kérelemre támaszkodva, hogy a hírszerző és biztonsági szolgálatok által lefolytatott lehallgatásokat megismerjék. A COPASIR felhatalmazást kap arra is, hogy

kivizsgálja a hírszerző szolgálatok esetleges jogellenes magatartását, tekintve, hogy a miniszterelnök belső vizsgálatokat rendelhet el, ha feltételezhető, hogy jogellenes tevékenységeket végeztek.

Végül a bírósági felügyelet, kontroll a telefonos vagy online hozzáférhető adatok és lehallgatott telefonok, internetes vagy valós információcserék megszerzésére vonatkozik. Az ilyen módon megszerzett adatok csak vizsgálati célokra használhatók fel.

2.7. Lengyelország

A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtéssel kapcsolatban a minősített adatok/adatok feldolgozásának általános eljárási garanciáját a lengyel alkotmány 7. §-a deklarálja. Az alkotmány kimondja, hogy „a közhatalmi szervek törvényes kereteken belül működhetnek”. A nemzetbiztonsági feladatokat főként biztonsági ügynökség, külföldi hírszerző ügynökség, külügyi hivatal és katonai hírszerző szolgálat végzi, valamint korlátozott mértékben más szervek (rendőrség, határőrség, katonai rendőrség). Általánosságban megállapítható, hogy a személyes és a minősített adatok és információk nemzetbiztonsági célú felhasználása az adott állami tevékenységekkel összefüggésben törvényben előírt garanciákat követel meg.

Lengyelországban a minősített információk nemzetbiztonsági célú feldolgozására felhatalmazott szolgálatok ellenőrzését szétosztják és korlátozzák.

A lengyel jogrendszer szerint az a szolgálat felelős az összegyűjtött információk biztonságáért és a magánszféra védelméért, amely nemzetbiztonsági célokra gyűjtött titkos információkat/adatokat gyűjtött. Az információk biztonságának biztosítására vonatkozó kötelezettség teljesítése jogszabályban meghatározott elvek szerint történik.

Az adatvédelmi biztos emellett szükségesnek tartja az adatfeldolgozás külső, független szervek általi ellenőrzését is. A nemzetbiztonsági célokra összegyűjtött minősített információk maximális időtartamát általános érvénnyel nem határozzák meg.¹⁰

¹⁰ A titkos információgyűjtés lengyelországi szabályozásával a kötet korábbi része is foglalkozik.

3. A titkos információgyűjtés magyarországi szabályozása

3.1. A szabályozás jogszabályi háttere

Az Alaptörvény 46. cikke értelmében a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

A specifikus ágazati szabályokat a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CLV. törvény (Nbtv.) határozza meg. Eszerint a titkos információgyűjtés folyamata során az érintetteket védő jogi eljárási garanciák három helyen valósulhatnak meg: az eljárás elrendelésekor, a végrehajtás alatt, valamint az eljárás végrehajtását befejezően.

A titkos információgyűjtést a nemzetbiztonsági szolgálatok az Nbtv. 53. § (1) bekezdésében felsorolt és az Nbtv.-ben meghatározott egyéb feladataik ellátása érdekében folytathatnak, így csak törvényben meghatározott feladatok végrehajtása érdekében alkalmazható az eljárás. A szükségesség, mint alapjogkorlátozó követelménynek való megfelelés biztosítására a törvény szabályozza a titkos információgyűjtés eszközeinek felhasználhatóságát. Az Nbtv. 53. § (2) bekezdés értelmében a titkos információszerzés speciális eszközei, módszerei csak akkor használhatók, ha az Nbtv.-ben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg. Mindemellett, ugyancsak törvényi szinten szabályozott a folytatható tevékenységek köre is.

Az alapjog korlátozásoknál alkalmazandó szükségesség-arányosság (célhoz kötöttség) alapjogi tesztnek való megfelelés itt is alapvető követelmény: az Nbtv. fentiekben hivatkozott rendelkezéseinek, a célhoz kötöttség, valamint a szükségesség-arányosság elvének az eljárás egésze folyamán érvényesülni kell, így figyelemmel kell lenni rá az eljárás elrendelésekor, valamint annak végrehajtásakor is.

Bizonyos esetekben – mikor a beavatkozás az alapvető jogok érvényesülésébe magasabb szintű – az eljárás külső engedélyhez kötött¹¹. Ezen engedélyezés folyamata osztott hatáskör szerint szabályozott: az eljárás az Nbtv.-ben meghatározott esetekben *bírói engedélyezés*, a fennmaradó esetekben pedig *az igazságügyért felelős miniszter engedélye* alapján rendelhető el.

Az engedélyező bíró vagy igazságügyért felelős miniszter döntése a szolgálatok főigazgatóinak előterjesztésén alapul, annak tartalmára vonatkozó felté-

¹¹ Egyebekben megjegyzendő, hogy az engedélyhez nem kötött titkos információszerzés elrendelésének szabályait a szolgálatok – miniszter által jóváhagyott – belső normái tartalmazzák.

teleket pedig az Nbtv. határozza meg. Eszerint az előterjesztésnek tartalmaznia kell az információgyűjtés helyét, az érintettek nevét vagy körét – amely utóbbi alkotmányos szempontból kiemelt védelmet igényel, hiszen így a társadalom igen tág köre válik megfigyelhetővé. Rendkívül jelentős szerepe van ez esetben a szükségesség-arányosság követelményének való megfelelésnek –, illetve azonosításukra alkalmas adatokat, az információgyűjtés megnevezését, a szükségesség indokolását, az eljárás idejének kezdetét és végét (napban meghatározva), kivételes engedély alapján történt elrendelés esetén annak indokolását is. Kiemelendő e tekintetben, hogy az elrendelés indokolását a törvény kifejezetten nem írja elő, azonban az a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatból már eleve következik. Az Alkotmánybíróság itt ugyanis megállapította, hogy az Nbtv. 58. § (3) bekezdésének alkalmazása során – az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdéséből, valamint a VI. cikk (2) bekezdéséből fakadó – alkotmányos követelmény, hogy az igazságügyért felelős miniszter az Nbtv. 56. § a)-e) pontjában meghatározott titkos információgyűjtést engedélyező határozatát – az Nbtv. 14. §-ban, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §-ban szabályozott külső kontroll hatékonysága érdekében – indokolni köteles.

A harmadik, vagyis az eljárás befejezését követően megjelenő garanciát az eljárás fölötti utólagos külső kontroll jelenti. Ez több intézmény eljárásával valósulhat meg: a parlamenti bizottsági ellenőrzésével, a személyes adatok védelme és az információs szabadság, valamint a magánszféravédelem információs jogi oldala tekintetében a Nemzeti Adatvédelmi és Információs Szabadság Hatóság (NAIH) rendelkezik ellenőrzési jogkörrel, míg a többi alapvető jogot illetően az alapvető jogok biztosja.

A titkos információszerzés révén keletkezett adatok biztonságáért az adatok kezelését végző szerv felelős. Tekintettel arra, hogy a titkos információszerzéssel szerzett adatok köre a minősített adatok körébe tartozik, így titkos mivoltukról, biztonságukról a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény rendelkezései szerint kell gondoskodni.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ) az arra jogosultak megkeresése alapján is végez titkos információszerzést. Ez esetben az NBSZ által közölt adat hitelességeért az NBSZ mint adatszolgáltató, a felhasználásáért, illetve erre alapozott intézkedések megtételéért vagy elmulasztásáért a megrendelő szerv felelős. Az Nbtv. 61. § (2) bekezdése értelmében, ha az adatszerzésre az NBSZ szolgáltató feladata keretében került sor az NBSZ a megszerzett adatokat kizárólag a megrendelő szerv felé továbbítja, ezt követően saját nyilvántartásából törli azokat. Az NBSZ a szolgáltató tevékenységével kapcsolatban – az Nbtv.-

ben meghatározott tartalmú – nyilvántartást vezet, az abban meghatározottakon túl személyes adatokat nem tárolhat.

Az Nbtv. 43. §-a alapján a nemzetbiztonsági szolgálatok a birtokukba került adatokat csak az adatfelvétel elrendelésének jogalapjául szolgáló célra használhatják fel, kivéve, ha az adat bűncselekményi törvényi tényállás megvalósítására utal, és átadását törvény lehetővé teszi, vagy más nemzetbiztonsági szolgálat irányában tájékoztatási kötelezettséget alapoz meg, és az adatátvevő maga is jogosult az adat átvételére.

Az alapjogi érintettség miatt az eljárás minden szakaszában érvényesülnie kell a szükségesség és arányosság alkotmányos követelményének. Alkotmányos garancia így, hogy titkos információszerzés csak a törvényben meghatározott feladatkörben felmerülő cél eléréséhez szükséges mértékben és ideig folytatható, amennyiben más módon a cél el nem érhető. Ezzel összhangban, az Nbtv. 39. § (2) bekezdésében foglaltak a titkos információszerzés ultima ratio jellegét hangsúlyozzák, miszerint az adott cél eléréséhez feltétlenül szükséges és az érintett személyiségi jogait legkevésbé korlátozó eszközként vehető igénybe.

Mindemellett további garancia, hogy az Nbtv. a külső engedélyhez kötött titkos információszerzés esetében felsorolja azokat az eseteket, amikor az eljárást haladéktalanul meg kell szüntetni,¹² továbbá szabályozza a nyilvánvalóan szükségtelenül gyűjtött adatok megsemmisítésének kötelezettségét is.¹³

3.2. A titkos információgyűjtés ellenőrzése

A titkos információszerzési eljárás ellenőrzése először annak elrendelésekor valósul meg. Ennek keretében a szolgálatokat vezető főigazgatók nyújtják be az elrendelésre irányuló előterjesztést, amelynek tartalmi elemeit törvény – az Nbtv. – határozza meg. A szolgálatokat vezető főigazgatók döntenek az előterjesztés tartalmáról, mely döntésüket indokolni kötelesek. Ezt követően az eljárás folyamán az engedélyező bíró, illetve az Nbtv.-ben meghatározott esetekben az engedélyezésre jogosult igazságügyért felelős miniszter a következő lépcső az ellenőrzésben.

¹² Nbtv. 60. § (1) *A külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtést haladéktalanul meg kell szüntetni, ha*

a) az engedélyben meghatározott célját elérte;
b) a további alkalmazásától eredmény nem várható;
c) a határideje meghosszabbítás nélkül lejárt.
d) a titkos információgyűjtés bármely okból törvényt sértő.

¹³ Nbtv. 50. § (2) bekezdés e) pontja.

A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti ellenőrzése több szinten valósul meg. A szolgálatok élén álló főigazgatók határozzák meg a miniszter jóváhagyásával a titkos információgyűjtés belső eljárási és engedélyezési normáit, továbbá az adatkezelés belső eljárási szabályait.

Az egyes szolgálatok irányításáért felelős miniszterek pedig ellenőrzik a szolgálatok törvényes és rendeltetésszerű működését, feladataik végrehajtását,¹⁴ jóváhagyják a titkos információgyűjtés belső eljárási és engedélyezési szabályait, valamint kivizsgálják a szolgálat tevékenységével kapcsolatos panaszokat.

3.2.1. Politikai kontroll: parlamenti ellenőrzés

A parlamenti ellenőrzés megvalósulhat egyrészt a Nemzetbiztonsági Bizottság tevékenysége keretében, mely során a Bizottság a nemzetbiztonsági szolgálatok működésével kapcsolatban saját maga tájékoztatást kérhet, továbbá panaszos beadványa vagy a szolgálatok munkatársainak bejelentése alapján is tudomást szerezhet a szolgálatok tevékenységéről és működéséről.¹⁵ A Bizottság emellett tájékoztatást kérhet a minisztertől és a főigazgatóktól a külső engedélyezéshez kötött titkos információszerzés, valamint a kivételes engedélyezés esetén meghatározott engedélyezési eljárásról, továbbá kivizsgálhatja a szolgálatok jogellenes tevékenységére utaló panaszokat. Vizsgálat lefolytatására kérheti fel a minisztert¹⁶, bizonyos esetekben pedig ténymegállapító vizsgálatot folytathat le, mely során betekinthez a szolgálat nyilvántartásában lévő, az adott ügyre vonatkozó iratokba, meghallgathatja a szolgálatok munkatársait¹⁷. A jogszabályellenes, nem rendeltetésszerű működés észlelése esetén a minisztert vizsgálat lefolytatására, intézkedés megtételére hívhatja fel, valamint kezdeményezheti a felelősség vizsgálatát. Mindemellett a Bizottság állást foglal az alapvető jogok biztosának a nemzetbiztonsági szolgálat felülvizsgálati eljárásáról adott tájékoztatásáról.

Kiemelendő, hogy a Bizottság felé a miniszter és a szolgálat tájékoztatási kötelezettsége főszabályként nem terjed ki olyan információ átadására, mely konkrét ügyben a módszer vagy a forrás védelméhez fűződő, kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdeket veszélyeztetne. Ez alól kivételt képez az Nbtv. 16. §

¹⁴ Nbtv. 11. § (1) bekezdés g) pontja.

¹⁵ Nbtv. 14. § (4) bekezdés a) pontja.

¹⁶ Nbtv. 14. § (4) bekezdés d) pontja.

¹⁷ Nbtv. 14. § (4) bekezdés d) pontja.

(2) bekezdésében meghatározott eset, amely szerint a Bizottság a nemzetbiztonsági szolgálatok jogellenes tevékenységéhez kapcsolódó vizsgálata során tagjai kétharmadának egyetértésével kötelezheti a minisztert és a főigazgatót a titkos információgyűjtés során belföldön alkalmazott módszerre vonatkozó olyan adatok szolgáltatására, amelyek ismerete a jogellenesség megítélése szempontjából elengedhetetlen. Az így megismert adat kizárólag a Bizottság eljárása során használható fel. Ezen felül, az illetékes miniszterek rendszeresen, de legalább évente kétszer beszámolnak a szolgálatok tevékenységéről.

Egyebekben megjegyzendő, hogy a Nemzetbiztonsági Bizottság mellett a Honvédelmi Bizottság is szerepet tölt be a parlamenti ellenőrzésben, azzal, hogy folyamatosan ellenőrzi a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat feladatainak megvalósulását.

3.2.2. Jogi kontroll: A NAIH és az alapvető jogok biztosának szerepe az eljárások ellenőrzésében

A külső kontroll gyakorlójának másik szereplőjeként a NAIH a személyes adatok védelmét, a magánszféra megsértésnek információs jogi vetületét és a közérdekű adatok nyilvánosságát illetően rendelkezik ellenőrzési jogkörrel, amely kiterjed a titkos információgyűjtés jogszerűségére is. A NAIH vizsgálati eljárása során az Infotv.-ben meghatározott, az ombudsmani eljáráshoz hasonlóan széleskörű betekintési, másolatkérési, adatmegismerési, felvilágosítás kérési és vizsgálat kezdeményezési jogosultságokkal rendelkezik, mely széles lehetőséget biztosít a külső kontroll megvalósítására, amennyiben bárki panasszal él a nemzetbiztonsági szolgálat jogsértő titkos információszerzésére vagy annak közvetlen veszélyére hivatkozva. A Hatóság a vizsgálati eljárás során megismert adatokat – nemzeti minősített adatot is – felhasználhatja adatvédelmi eljárása során is. A NAIH által a személyes adatok védelmével kapcsolatban megállapított jogsérelem esetén közigazgatási hatósági eszközökkel is rendelkezik: például elrendelheti a jogellenesen kezelt személyes adatok megsemmisítését, az érintett tájékoztatását, ha az jogellenesen lett megtagadva, továbbá bírságot szabhat ki.

Az alapvető jogok biztosa további alapjogokkal kapcsolatos sérelem vagy annak közvetlen veszélye vonatkozásában vizsgálatot folytathat a nemzetbiztonsági szolgálatokkal szemben. A titkos információszerzés tekintetében a biztos betekintési joga azonban korlátozott. Nem tekinthet be például a használt eszközök és módszerek műszaki-technikai adatait tartalmazó vagy az

alkalmazó személyek azonosítását lehetővé tevő iratba és az információforrás azonosítását lehetővé tevő iratba.¹⁸

3.3. Az időbeliség mint garancia

A külső engedélyhez kötött nemzetbiztonsági szolgálatok általi titkos információszerzési eljárások esetenként 90 napig engedélyezhetők, melyet indokolt esetben további 90 nappal hosszabbíthatnak meg.¹⁹ Bár nem csak az idő az egyetlen megszüntető esete az eljárásoknak: az Nbtv. 60. §-a rendelkezik a külső engedélyhez kötött titkos információszerzés megszüntetésének eseteiről. Ennek megfelelően megszűnik az eljárás, ha az engedélyben meghatározott célt eléri, további eredmény nem várható a fenntartásától, törvénysértő volt, és a már említett: ha az eljárás határideje meghosszabbítás nélkül lejárt.

Időbeli korlátot jelent továbbá egy – az Nbtv. 59. §-ban meghatározott – speciális elrendelési eset, a kivételes engedélyezés, amely értelmében a szolgálatok főigazgatói az engedélyező (bíró vagy miniszter) döntéséig engedélyezhetik az eljárást, amennyiben a külső engedélyeztetés olyan késsedelemmel járna, amely nyilvánvalóan sértené a nemzetbiztonsági szolgálat eredményes működését. A kivételes engedélyezés elrendelésével egyidejűleg az engedélyezőnél (bíró, igazságügyért felelős miniszter) kezdeményezni kell az engedélyezést is. Az engedélyezésről az eljáró bíró vagy (hatáskörébe tartozó esetekben) a miniszter az előterjesztéstől számított 72 órán belül dönt. A kivételes engedélyezés időtartama, tehát ezen záros határidőn belül – a törvényi feltételek fennállása esetén – tartható csak fenn.

A külső engedélyhez nem kötött nemzetbiztonsági szolgálatok általi titkos információszerzési eljárásoknak ezzel szemben nincs jogszabályban rögzített időkorlátja, azonban az érintett alapjogát érintő intézkedésnél a célhoz kötöttség, szükségesség-arányosság elvét figyelembe kell venni és ez így egyfajta időkeretet is ad az eljárás során az ilyen eszközök, módszerek alkalmazásának.

Az Nbtv. a szolgálatok adatkezelésének idejére vonatkozóan nem tartalmaz speciális rendelkezést a titkos információgyűjtés során tárolt adatok tekintetében.

¹⁸ Ld. bővebben: az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.

¹⁹ Nbtv. 58. § (4) bekezdése.

Az adatkezelés megszüntetését és haladéktalan adattörlési kötelezettséget ír elő az Nbtv.²⁰ a törvényben meghatározott határidő elteltére,²¹ ha a bíróság a törlést elrendelte, ha az adatkezelés jogellenes, ha a kivételesen engedélyezett titkos információgyűjtést az engedélyező nem engedélyezi, valamint, ha az adatkezelés sürgősség nélkül bizonyul.

A nemzetbiztonsági szolgálatok más adatkezelésre feljogosított szervek nyilvántartásából átvett adatok kezelésének idejére állapít meg az Nbtv. 50. § (1) bekezdése szabályokat, mely szerint a szolgálatok az e törvényben meghatározott feladataik ellátásához átvethetnek adatokat adatkezelésre feljogosított szervek nyilvántartásából, ezeket alapvetően az adatgyűjtés megszüntetésétől számított 70 évig kezelhetik. Ennél szűkebb időkorlátja van egyes nyilvántartásokból átvett adatok kezelésének: a biztonsági okmányok adatai, valamint rejtjeltevékenység felügyelet és irányítása során kiadott dokumentumok az érvényesség lejártától számított 10 év; nemzetbiztonsági ellenőrzési és védelmi feladatok ellátása során keletkezett adatok esetében 20 év.

Az adatkezelés időkorlátjaként értelmezhető továbbá az Infotv. 4. §-ának az adatkezelés elveit meghatározó rendelkezései is. Ezek szerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen és a cél elérésére alkalmas. Személyes adat csak az adatkezelés céljának megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető, az adatkezelés során biztosítani kell, hogy az érintettet csak az adatkezelés céljához szükséges ideig lehessen azonosítani.

4. A titkos információgyűjtés alkotmányossági kérdései

4.1. Titkos információgyűjtés az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján

Az Alaptörvény VI. cikkében foglaltak biztosítják a magán- és családi élet, az otthon, valamint a kapcsolattartás tiszteletben tartását, továbbá azt, hogy mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez. Ezt minden – köztük a titkos információgyűjtési – eljárás során figyelembe kell venni és a beavatkozásnak ki kell állnia a már fent említett szükségességi-arányossági (célszerűségi) tesztet.

²⁰ Nbtv. 50. § (2) bekezdése.

²¹ Nbtv. 50 § (1) bekezdése.

A másik oldalról a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség [13/2001. (V. 14.) AB határozat]. Erre tekintettel alkotmányosan értékelhető, legitim célja van annak, hogy a megfigyelt személy nem kap tájékoztatást arról, hogy a megfigyelésre mi miatt került sor, mire irányul, és hogy nem szerezhethet tudomást nemzetbiztonsági technikákról és taktikákról sem.²² Mindezek az információs jogok alkotmányos korlátait jelentik. A nemzetbiztonsági célkitűzések mellett sem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor az önkényes eljárás és döntéshozatal megakadályozása és az érintett alapjogainak (tisztességes eljáráshoz való jog, jogorvoslathoz való jog) biztosítása.

A 16/2001. (V. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az államok nemzetbiztonsági érdekeik védelmére igénybe veszik a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos, más szervezetek által nem helyettesíthető lehetőségeit. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy minden állam az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából nemzetbiztonsági szolgálatokat hoz létre és működtet. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra is, hogy az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást és garanciákat igényel annak érdekében, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok semmilyen körülmények között ne jelenthessenek veszélyforrást a demokratikus jogrendre. Ezen belül az alapvető jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhatják, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából szükségeszerű és indokolt.

Kifejezetten a titkos információgyűjtés volt a tárgya a 2/2007. (I. 24.) AB határozatnak. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság rámutatott: „az állami beavatkozásra nyomós közérdekből kerüljön sor, s annak az elhárítani kívánt veszéllyel és az okozott joghátránnyal arányban állónak kell lennie”. Felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy a titkos információgyűjtés alkotmányossági megítélésekor „a nyílt eljárásokra vonatkozó szabályozás követelményeinél szigorúbb mérce érvényesül. Ennek az az indoka, hogy ezen eszközöknek az alkalmazása rendkívüli hatalmat biztosít az alkalmazók – adott esetben az állam büntető hatalmát gyakorló szervek – számára és fokozottan kiszolgáltatottá teszi az érintetteket”.

²² Az információgyűjtés legitim céljának fontosságára hívja fel a figyelmet Finszter Géza, aki rámutat, hogy „tilos a felderítési pozíciókat pártpolitikai vagy tisztességtelen gazdasági érdekek szolgálatába állítani, tilos a felderítést szervezeti érdekeknek alárendelni”. FINSZTER Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája. In: Bócz Endre (szerk): *Kriminalisztika II.* Budapest, BM Kiadó, 2004. 971–972.

A határozat központi gondolata a legalitás követelményének az erősítése volt: „a titkos eszközök alkalmazására vonatkozó, az alkotmányos célként elismert, közrend, közbiztonság védelme érdekében sem adható a jogalkalmazók számára olyan általános felhatalmazás, amely az alapvető jogok korlátozását anélkül teszi lehetővé, hogy a szükségesség és arányosság követelményének érvényesülése a felhatalmazás egyes feltételei vonatkozásában – absztrakt és konkrét értelemben – ellenőrizhető lenne. Ez a helyzet az egyes ügyekben ugyancsak a bizonyítás törvényességére vonatkozó eljárási garanciák, végső soron a tisztességes eljárás érvényesülését eliminálja”. Ez a döntés tehát elsődlegesen nem az utólagos tartalmi kontroll, hanem a pontos (és értelemszerűen előzetes) jogszabályi felhatalmazás fontosságát hangsúlyozta.

Ezen túlmenően a tartalmi követelmények fontosságát hangsúlyozta a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat. Elemezte, hogy alkotmányosan elfogadható-e, hogy az igazságügyi miniszter engedélyezi a titkos információgyűjtést, és – a jogszabályi környezetet figyelembe véve – arra a következtetésre jutott, hogy a garanciarendszer elégséges. A határozat külső kontrollnak megfelelőnek tekintette az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát, viszont rámutatott, hogy „a Nemzetbiztonsági Bizottság – éppúgy, mint az alapvető jogok biztosa – csak akkor képeznek hatékony külső kontrollt az igazságügyért felelős miniszter engedélyezési tevékenysége felett, ha a miniszter titkos megfigyelést engedélyező határozata kellő részletességű indokolást tartalmaz. Az indokolásnak olyan mélységűnek és részletességűnek kell lennie, hogy lehetővé tegye a külső kontroll során a nemzetbiztonsági érdek és a hivatkozott alapjogok mérlegelésnek felülvizsgálatát”. Erre tekintettel a határozat alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a miniszter indokolni köteles a határozatát.²³

4.2. A Szabó és Vissy v. Magyarország-ügy és utóhatása

A titkos információgyűjtés engedélyezése és a magánszféra kollíziójával, illetve a magyar szabályozás felülvizsgálatával nemcsak az Alkotmánybíróság, hanem

²³ Megemlítendő, hogy Paczolay Péter különvéleménye szerint – melyhez Bragyova András csatlakozott – az igazságügyi miniszter nem tekinthető külső kontrollnak, így az engedélyezés nem elégséges garanciája a magánszféra védelmének. Rámutatott: „Az állított nemzetbiztonsági érdek és az egyéni alapjogok ütközésének jogállami feloldása nem politikai értékelést igényel, hanem a jogkorlátozás szükségességének és arányosságának vizsgálatát. Ennek a vizsgálatnak az intézményi garanciája a bíróság.”

az EJEB is foglalkozott. A Szabó és Vissy v. Magyarország ügyben²⁴ egy civil szervezet két munkatársa fordult az EJEB-hez, amiatt, hogy Terrorrelhárítási Központ (TEK) felhatalmazást kapott arra, hogy mind konkrét bűncselekmény gyanúja, mind pedig nemzetbiztonsági célból a terrorizmus elleni küzdelem és a Magyarország területén kívül bajba jutott magyar állampolgárok megsegítése érdekében titkos információgyűjtést végezhesen a fentebb felsorolt módszerek és eszközös segítségével.

A kérelmezők nem állították, hogy őket nemzetbiztonsági céllal már az említett módon megfigyelték, hanem hangsúlyozták, hogy a jogszabály pusztán léte már önmagában is megalapozza az áldozati státuszt. Kiemelték azonban, hogy a kormánnyal szemben kritikus, civil felügyeletet gyakorló szervezetek munkatársaiként az átlagos állampolgároknál nagyobb valószínűséggel válhatnak titkos megfigyelés alanyaivá.

A kérelmezők felhívták a figyelmet arra, hogy a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés feletti hatékony kontroll hiányában semmi sem akadályozza a végrehajtó hatalmat abban, hogy önkényesen engedélyezze a nemzetbiztonsági szervek számára, hogy azok éljenek az Nbtv.-ben meghatározott különleges jogosultságokkal.

Az EJEB megállapította, hogy a jogszabály léte magában hordozza a megfigyelés kockázatát, s annak a veszélyét, hogy az állam beavatkozzon a postai és hírközlési szolgáltatások felhasználóinak kommunikációs szabadságába, így magán- és családi életüknek, valamint levelezésüknek tiszteletben tartásához fűződő joguknak szabad gyakorlásába, ugyanis nem pontosan körülhatárolt azon személyek köre, akik megfigyelés alá eshetnek.

További aggályként merült fel, hogy az intézkedések elrendelése teljes egészében a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik. Így az ellenőrizetlenül beavatkozhat az állampolgárok magánszférájába, amely a korlátlan megfigyelés, valamint a tömeges, rendszerszerű adatszerzés lehetőségét biztosítja számára – főleg, hogy indokolási kötelezettsége sem áll fent. A kormánynak tehát lehetősége nyílik arra, hogy részletes profilt alkosson az állampolgárok életének intim vonatkozásairól (is).

Az EJEB felhívta a figyelmet, hogy az ilyen jellegű – magánszférára leselkedő – veszélyt szigorú ellenőrzés alatt kell tartani, ám a jogszabály értelmében a hatékony külső kontroll sem biztosított, mivel bírósági engedélyhez kötöttség helyett az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi a nemzetbiztonsági

²⁴ No. 37138/14. 2016. január 12. Evellei Evelin Molli ügyről készített összegzését a háttérdokumentáció tartalmazza.

szolgálatok számára a különleges eszközökkel és módszerekkel történő megfigyelést. A titkos információgyűjtésre a TEK vezetői tesznek javaslatot, s a miniszter diszkréciójába pusztán az engedélyezés ténye vagy annak elutasítása tartozik – részletek, alátámasztó anyagok, tényszerű alapok megismerése nélkül – így valójában a javasolt intézkedéssel kapcsolatos mérlegelés, s így a tájékozott döntéshozatal lehetősége sem biztosított. Nem tisztázott továbbá az engedély meghosszabbítására vonatkozó szabályozás sem, amely szintén a visszaélés lehetőségét rejtje magában. Így a Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a végrehajtó hatalom politikai felelősséget viselő tagja – jelen esetben az igazságügyi miniszter – nem jelent hatékony biztosítékot a nevezett alapjogok tiszteletben tartására.

Mindezek alapján az EJEB az Egyezmény 8. cikkének sérelmét állapította meg. A hivatkozott döntésben az EJEB rámutatott, hogy „a megfigyelés engedélyeztetési és alkalmazási szakaszának is központi problémája a bírósági felügyelet hiánya” (75.). Az EJEB hozzátette: „nem feltétlenül sérti az Egyezményt, ha nem bírói hatóság engedélyezi a telefonlehallgatást [...], de ebben az esetben a hatóságnak kellően függetlennek kell lennie a végrehajtó hatalomtól [...]. Az engedélyezés és felügyelet politikai jellege miatt azonban nagyobb a kockázata annak, hogy az intézkedésekkel visszaéljenek. A Bíróság felidézti, hogy a jogállamiság fogalmából többek között az is következik, hogy az egyén jogaiba a végrehajtó hatalom csak hatékony kontroll mellett avatkozhat be, amelyet rendszerint – legalább utolsó fórumként – a bíróság lát el, mint a függetlenség, pártatlanság és megfelelő eljárás legjobb garanciáit biztosító intézmény. Egy olyan területen, ahol az egyes esetekben olyan könnyen megtörténhet a visszaélés, de a káros következmények már a demokratikus társadalom egészét érintik, elvi megfontolásból kívánatos, hogy a felügyeletet a bírói hatalom lássa el [...]. [V]agy független testületnek kell engedélyeznie a megfigyelést, vagy az engedélyező testület tevékenységét kell a bíróságnak vagy független testületnek ellenőriznie. Ennek megfelelően ezen a téren főszabály szerint az ellenőrzést a független bíróság – rendszerint valamely speciális szaktudással rendelkező bíró – végzi, az egyéb megoldások pedig a kivételt képezik, amelyeket alaposan meg kell vizsgálni” (77.). Az EJEB ugyanakkor bizonyos tekintetben és bizonyos körülmények között valóban úgy találta, hogy előzetes (kvázi-) bírósági engedélyeztetésre van szükség például a médiára irányuló titkos megfigyelések esetében (77.).

Az EJEB döntésének értelmében tehát az engedélyezés felülvizsgálatát vagy bírói szervnek kell ellátnia, vagy független testületnek, vagy más független intézménynek. A jogalkotó tehát a döntésben foglaltaknak vagy úgy tehet eleget,

hogy az engedélyezést (vagy annak felülvizsgálatát) a Be.-ben szabályozottak mintájára kijelölt bíróra bízva, vagy független testületet hoz létre kifejezetten erre a célra vagy pedig egy jelenleg is működő független intézményt bíz meg az engedélyezés felülvizsgálatával.

A jogalkotó – jelen ismereteink szerint – eme legutóbbi megoldást választja: módosítani kívánja az Nbtv.-t és az Infotv.-t (Tervezet).²⁵ A Tervezet a kontroll-mechanizmust nem a bírói szervezetrendszeren vagy valamilyen bírói jogállású független testületen keresztül kívánja megvalósítani, hanem úgy kívánja a magyar szabályozás Egyezményrel való összhangját biztosítani, hogy külső kontrollként a NAIH-ot jelöli meg. Az Egyezményrel való megfeleléség szempontjából azt kell tehát vizsgálni, hogy a NAIH olyan független külső szerv-e, amely eleget tesz a Bíróság döntéséből eredő követelményeknek.

A NAIH jogállását az Infotv. 38. §-a határozza meg. Az Infotv. 38. § (2) bekezdése szerint a NAIH feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. E minőségében a NAIH kvázi ombudsmani funkciót tölt be: az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített jogok érvényesülésében működik közre. Emellett ugyanakkor az Infotv. 38. § (3) bekezdése hatósági jogköröket rögzít; e minőségében az információs jogokkal összefüggő, végrehajtó hatalmi hatásköröket gyakorol. A NAIH jogállása tehát kettős: egyfelől kvázi ombudsmani funkciót ellátva közreműködik a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogok érvényesülése érdekében, másrészt – mint végrehajtó hatalmi szerv – hatósági jogkört gyakorol, melyre még elnevezése is utal. A NAIH a Kormánytól szakmailag független; autonóm államigazgatási szervként [Infotv. 38. § (1) bekezdés] a Kormány nem utasíthatja az egyedi ügyek megítélésében. Szervezeti értelemben is független; szervezetrendszerét törvény rögzíti (tehát az Országgyűlés határozza meg), belső struktúráját szabadon alakíthatja ki. Személyi függetlensége azonban nem hasonlítható a bíróságokéhoz, elnökét a miniszterelnök javaslata alapján a köztársasági elnök nevezi ki.²⁶ Államszervezeti megközelítésben

²⁵ BM/8652/2017. <http://www.kormany.hu/download/8/d5/21000/Nbtv-Infotv%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1s%20Normasz%C3%B6veg%20Bindokol%C3%A1s.pdf#!DocumentBrowse> (A kézirat lezárásáig az előterjesztést nem nyújtották be az Országgyűlésnek)

²⁶ Csink Lóránt szerint a bíróságokkal ellentétben „a végrehajtó hatalmon belül [...] a szerv vezetőjének a személyére tett miniszterelnöki jelölés – a végrehajtó hatalmi szervek szükségszerű kapcsolata miatt – nem eleve ellentétes a hatalmi ágak elválasztásával.” CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 79.

ugyanakkor nem jelenthető ki, hogy a végrehajtó hatalomtól független lenne, hiszen a NAIH mint hatóság maga is végrehajtó hatalmi szerv.

Az Infótvt. Tervezet által bevezetni kívánt 36/A. §-ából az olvasható ki, hogy a megfigyelési panaszt a NAIH kvázi ombudsmani szervként végzi: egy alapjog érvényesülése érdekében folytat széleskörű vizsgálatot, melynek eredményeképp közvetett intézkedést tesz: nem orvosolja az alapjog-sérelmet, hanem – tájékoztatás, kezdeményezés útján – közreműködik annak orvoslásában. A Bíróság olyan szabályozás megalkotását tartotta szükségesnek, amely „hatékony biztosítékokat és garanciákat tartalmaz a visszaélések elkerülésére” (59.). Úgy véljük, hogy a Tervezet megoldása *csak abban az esetben tekinthető hatékornynak, ha további szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy mi a követendő eljárásrend abban az esetben, ha a NAIH álláspontja szerint a megfigyelési panasz alapos.*

Ugyanakkor a Tervezet szabályozási megoldásából az tűnik ki, hogy a NAIH az igazságügyért felelős miniszter titkos információgyűjtést elrendelő határozatának felülvizsgálata során a NAIH hatósági (végrehajtó hatalmi) döntést hoz. Ha viszont a NAIH e tárgykörben közigazgatási döntést hoz, akkor annak bírói felülvizsgálatát is biztosítani kell. A NAIH a felülvizsgálat során az elrendelő határozat *jogszerűségéről* hoz döntést, azaz nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valóban indokolt-e a titkos információgyűjtés elrendelése. Az Egyezménynek való megfelelés érdekében mindenképpen tisztázni szükséges, hogy a NAIH milyen szempontok szerint és milyen terjedelemben ellenőrzi a titkos információgyűjtés engedélyezését. Összességében az állapítható meg, hogy a NAIH megfelelő fóruma a titkos információgyűjtés engedélyezése felülvizsgálatának, de csak akkor, ha törvény rögzíti, hogy milyen hatáskörben jár el, mi a következménye a döntésének, illetve hogy az eljárás során hozott döntésnek van-e további tartalmi felülvizsgálata.

További kérdés, hogy megfelel-e az EJEB döntésének az a megoldás, hogy a NAIH jóváhagyására csak a miniszter engedélyét követően, a *titkos információgyűjtés megkezdése után* kerül sor.

A Tervezet megítélése vitatott. Az EJEB döntését kezdeményező Eötvös Károly Intézet szerint a tervezett szabályozás nem felel meg az EJEB követelményrendszerének, mivel nem bíróságra bízta az engedélyezés felülvizsgálatát, továbbá a felülvizsgálat – pár kivételtől eltekintve – csak utólagos.²⁷ Zakariás Kinga szerint ugyanakkor a Tervezet eleget tesz az EJEB döntésében szereplő

²⁷ http://ekint.org/lib/documents/1503559652-%C3%8111%C3%A1spont_a_nemzetbiztons%C3%A1gi_titkos_megfigyel%C3%A9sr%C5%91l_sz%C3%B3l%C3%B3_tervezetr%C5%91l.pdf

három követelménynek: információgyűjtésnek csak „egyéni gyanú” (individual suspicion) esetén van helye, az engedélyezést független hatóság vizsgálja és ez a vizsgálat az egyéni ügyekben hatékony kontroll tűnik.²⁸

Érdekes kérdés, hogy mi minősül az EJEB döntése 73. pontjában szereplő „előzetes” engedélyezésnek (prior judicial authorisation). Ha az engedélyezés előzetes voltát úgy értelmezzük, hogy csak ezt követően kerülhet sor a titkos információgyűjtésre, akkor a Tervezet által választott megoldás nem előzetes. Olyan értelemben viszont előzetes engedélyről van szó, hogy a jóváhagyás a titkos információgyűjtés megkezdésére vonatkozik, nem pedig a lefolytatott információgyűjtés adatainak (utólagos) hasznosíthatóságára.

5. Összegzés

A titkos információgyűjtés a magánszféra és a nemzetbiztonság talán legkényesebb ütközőpontja. A magánélethez való jog egyik legerőteljesebb korlátozása, mivel nemcsak, hogy az érintett akarata, hanem még tudta nélkül is történik. Ebből következően nincs is lehetősége, hogy alapjoga védelmére keljen, illetve jogot érvényesítsen. Ugyanakkor a nemzetbiztonsági (vagy adott esetben a bűnüldözési) cél még ilyen mértékű alapjog-korlátozást is alkotmányossá tehet – de csak akkor, ha ennek megfelelő garanciái vannak.

A tartalmi garanciák előfeltétele a megismerhető és kiszámítható jogszabályi környezet. Mint arra a hivatkozott alkotmánybíróági határozatok rámutattak, különös jelentősége van annak, hogy mely szervek, milyen felhatalmazás alapján, milyen terjedelmű és mennyi ideig tartó információgyűjtést végezhetnek. Az alkotmánybíróági esetjog, és különösen az EJEB Szabó és Vissy-ügyben hozott döntése arra világít rá, hogy a törvényi szintű szabályozás önmagában nem elegendő, emellett az is szükséges, hogy effektív külső (végrehajtó hatalomtól független) kontrollja legyen a titkos információgyűjtésnek. A döntés utóhatásaként született szabályozási koncepció alkotmányosságát, valamint az Egyezménynek való megfeleléségét az fogja eldönteni, hogy milyen gyakorlat kapcsolódik hozzá, alkalmas lesz-e az érintettek magánszférájának védelmére.

²⁸ Kinga ZAKARIÁS: *The Collision of the Right to a Private Sphere and National Security Interests through Secret Intelligence Gathering – From a Constitutional Point of View* (a kötet háttérdokumentációjának részét képező kézirat).

NYILVÁNOSSÁG ÉS NEMZETBIZTONSÁG ÜTKÖZŐPONTJA: A MINŐSÍTETT ADATOK VÉDELME

CSINK Lóránt – DRINÓCZI Tímea

A minősített adatok védelmének, illetve tágabb értelemben az állam által védett információ védelmének többfajta elvi megközelítése lehetséges, és az egyes álláspontok közötti jelentős különbségek jórészt erre az alapvető eltérésre vezethetők vissza. Az alapjogi és a biztonságközpontú modellek között tehát alapvető megközelítésbeli különbség van, bár a jogállamban egyik sem valósul meg a maga tiszta modelljében. A két modell értékeit és érvrendszerét figyelembe véve az egyes államok minősített adatokkal kapcsolatos jogi szabályozásában a két modell keveredése figyelhető meg. Az államok megpróbálják azt az optimumot megtalálni, amellyel a lehető legteljesebben érvényesül mind a közérdekű adat megismeréséhez való jog, mind a (nemzet)biztonsághoz fűződő államcél. A következőkben a kétféle megközelítést és a különbségekből adódó eltéréseket mutatjuk be.

1. Alapjogi és biztonságközpontú megközelítések

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés és terjesztés vagy más néven az információs szabadság megfogalmazható az egyénnek a közérdekű adatok iránti tájékozódási jogaként, illetve – ennek alapján – az állam egésze ellenőrizhetőségének emberi joggá formálásaként, vagyis az egyén bírósági úton kikényszeríthető jogaként arra, hogy információt kapjon a közpénzekből működő és közhatalmat gyakorló állami szervek tevékenységéről. Az információs szabadság

így állami kötelezettséget fejez ki ezeknek az információknak a biztosítására,¹ ami azt jelenti, hogy az államnak az akadálytalan információszerzést kell garantálnia.² Az alapjog által biztosított védelmi szférába pedig minden olyan tevékenység beavatkozásnak minősül, ami az információ befogadását tilalmazza, vagy azt engedélynek veti alá.³ A modern társadalmakban – a közügyek bonyolultsága miatt – a közhatalmi döntéshozatalra és az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.⁴ A parlamenti demokrácia csak akkor működhet, ha a polgárok és a választott képviselők teljes mértékben tájékozottak, legalábbis tájékozódási lehetőségük biztosított. Éppen ezért az információ szabadsága magában foglalja az állami és a közhatalommal rendelkező szervek szabad és nyilvános bírálhatóságát, működésük, tevékenységük folyamatos kritikáját is.⁵ Ezek olyan kiemelkedő alkotmányos érdekek, amelyek a demokrácia lényegi elemének minősülnek, és amihez a társadalom tagjainak alapvető alanyi joga van.⁶ Ez az alanyi jog a véleménynyilvánítás és az információ – a megismerés és a sajtó, hírügynökségek útján is történő terjesztés – szabadságában nyilvánul meg. Ehhez társul az államnak az az alkotmányos

¹ Vö. KERÉKES ZSUSZA: Az információsabadság az ombudsman gyakorlatában. In: MATTÉNYI László (szerk.): *Az odaátira nyíló ajtó*. Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001. 122. A brit irodalom szerint az információ szabadsága a kormánynál vagy a hatóságoknál lévő információhoz való hozzáférésre terjed ki. Az információ vonatkozhat egyénre vagy a kormányzat működésére is. Az állam kötelezettsége ezen információk elérhetővé tétele. Anthony MASON: The Relationship Between Freedom of Expression and Freedom of Information. In: Jack BEATSON – Yvonne CRIPPS (ed.): *Freedom of Expression and Freedom of Information. Essays in Honour of Sir David Williams*. Oxford University Press, 2002. 238.

² E szabadság tehát az információszerzés céljára alkalmas és biztos, világos forrásokból származó információszerzést védi. A német joggyakorlat szerint a tömegtájékoztatási eszközökön kívül ide tartozik az adás külföldi általi vételéhez szükséges parabolaantenna beszerelése is. Vö. Art. 5 I S. 1 Halbs. 2 GG., BVerfG NJW 2001, 1633, 1634., BVerfGE 27, 71, 83; illetve BVerfGE 90, 27, 32; illetve Rolf SCHMIDT: *Grundrechte*. 4. Auflage. Rolf Schmidt Verlag GmbH, 2003. 185., 194., 195.; MAUNZ–DÜRIG: *Kommentar zum Grundgesetz*. München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1993. 29. és köv.

³ Ide tartozik továbbá adott médium kizárása és a hozzáférés késedelme is. Az akadálytalan információszerzést korlátozza a fizikai nehézség: az információbefogadás regisztrálása. SCHMIDT i. m. 194.

⁴ Ld. pl. 32/1992. (V. 29.) AB határozat, 57/2000. (XII. 19.) AB határozat.

⁵ Vö. a 36/1994. (VI. 24.) AB határozattal és a 13/2001. (V. 14.) AB határozattal, valamint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 854. (1979.) számú határozatával. Idézi HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 613.; illetve Stephanie PALMER: Freedom of Information: The New Proposals. In: BEATSON–CRIPPS i. m. 253.; Alfred C. AMAN: Information, Privacy, and Technology: Citizens, Clients, or Consumers? In: BEATSON–CRIPPS i. m. 325.

⁶ Ld. pl. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 219, 229, 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001. 177, 185.

kötelessége, hogy a jogállam nélkülözhetetlen, intézményes részének minősülő demokratikus közvélemény kialakulási lehetőségét és fenntartását biztosítsa.⁷ Alapjogi aspektusban tehát evidencia, hogy a közhatalmi szervek tevékenysége megismerhető. Ez alól nem képeznek kivételt a nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervek sem: tevékenységük során állami feladatot látnak el, közhatalmat gyakorolnak, és a társadalom információs érdeke e szervek vonatkozásában sem kisebb, mint bármely más szerv esetében. Ebből a logikai okfejtésből egyenesen következik, hogy a nemzetbiztonsággal összefüggő információ is a közérdekű adatok megismeréséhez való jog tárgya, és az ilyen információval rendelkező állami szervezetek (amelyek köre értelemszerűen bővebb, mint a nemzetbiztonsági szolgálatok köre) is az alapjog kötelezettjei.

Ezt ismerte el a „Nemzetbiztonságról, a véleménynyilvánítás szabadságáról, valamint az információhoz való hozzáférésről szóló Johannesburgi Alapelvek” c. dokumentum, amely kifejezetten rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van információt igényelni közhatalmi szervektől, ideértve a nemzetbiztonsággal összefüggő információt is. Ez a jog nemzetbiztonsági okból csak akkor korlátozható, ha a kormányzat igazolni tudja, hogy a korlátozást törvény írja elő, és az legitim nemzetbiztonsági érdekből szükséges egy demokratikus társadalomban.”⁸

Az egyén a tájékozódás szabadságának keretében az összes, törvényesen a birtokába jutott – nyilvános – információt terjesztheti. E szabadság *funkciója* tehát az egyén közérdeklődésre számot tartó információkkal kapcsolatos – általános értelemben vett – informáltságának a biztosítása. Ehhez képest az információs szabadság funkciójának meghatározásakor abból indokolt kiindulni, hogy a demokratikus társadalom alapvető jellemzője a nyílt, átlátható kormányzat. E két fogalom azonban nem szinonima. Míg a nyílt kormányzás csak a nagyobb átláthatóságra utal, addig az információs szabadság megköveteli az államtól, hogy az információkat tegye közzé.⁹ Az információs szabadság funkcionális vonatkozásban két irányban is érvényesül. Jelenti egyrészt a jogállam állami közhatalmi intézményeinek, állami közhatalmi feladatokat ellátó szervek és személyek

⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167, 172, 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994. 342, 354. Az erre vonatkozó nemzetközi gyakorlatként Ld. az Emberi Jogok Európai Bíróságának hasonló álláspontját például a Castells kontra Spanyolország ügyben (1992. április 23-ai ítélet, „A” sorozat 236. sz.) Idézi Vincent BERGER: *Az Európai Emberi Jogi Bíróság joggyakorlata*. Budapest, HVG-Orac, 1999. 484.

⁸ 11. sz. alapelv. <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>

⁹ PALMER i. m. 253. Az Európai Parlament és a Tanács No. 1049/2001. 2001 május 30-ai rendelete is deklarálja, hogy a nyíltság/nyilvánosság (openness) egyrészt lehetővé teszi a polgárok számára, hogy a döntéshozatalban jobban közre tudjanak működni, másrészt biztosítja, hogy a közigazgatás nagyobb legitimitást élvezhessen. Harmadrészt a demokrácia elvének erősödéséhez és az alapvető jogok tiszteletben tartásához járul hozzá.

tevékenységének *átláthatóságát*, illetve az egyén társadalmi és politikai életben való felelős részvételének a garanciáját. A politikai felelősség alapfeltétele, hogy az *érdeklődők* tisztában lehessenek azzal: képviselőik valóban választóik érdekeit, a (helyi) közakaratot képviselték-e. Az országgyűlési és az önkormányzati képviselők ilyen minőségükben végzett tevékenységükért ugyanis felelősséggel tartoznak választóik felé. Az információszabadság a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás általi tevékenység ellenőrizhetőségének alkotmányos biztosítója,¹⁰ és a nyilvánosságon keresztül serkenti a szervek demokratikus működését. Az alapjogi rendszerben tehát az alapjogi védelem azokhoz az információkhoz való hozzájutásra és azoknak a terjesztésére terjed ki, amelyek az államhatalom ellenőrzésével kapcsolatosak, és amelyek ezzel összefüggésben formálni képesek az egyén politikai intézményekre vonatkozó véleményét. A közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének *célja*, hogy mindenki azonos információkkal rendelkezzen, és így vehessen részt a köz ügyeinek intézésében.

Az információszabadság *kapcsolata más alapjogokkal* alapvetően a funkciójából vezethető le. Ilyen értelemben az információ szabadságának az *élethez és az emberi méltósághoz* való joggal fennálló kapcsolata a társadalmi és a politikai kommunikációban megnyilvánuló személyiség szabad kibontakoztatásában érhető tetten. A funkciójából következően az információszabadság szorosan kötődik az egyénhez, aki az ilyen jellegű információk nélkül nem képes hatékonyan és felelősségteljesen gyakorolni sem jogait sem kötelezettségeit. Ez egyébként visszahat az emberi méltósághoz való jogra. Mindezeknek az előfeltételeként a vizsgált alapjog szoros összefüggést mutat a véleménynyilvánítás demokratikus akaratképzést jelentő részével. A két alapjogot igen közeli kapcsolatba hozza az a felismerés, hogy a kormányzat által birtokolt információkhoz való hozzájutás a kifejezés szabadságának hatékonysága, a modern képviselői rendszerek alap-elemét képező közvélemény informálása érdekében szükséges.¹¹ E két jog közti kapcsolat a kölcsönös feltételezéssel írható körül. Az információszabadság megszerzési részének eszközjellege akkor mutatkozik meg, amikor a hatalomgyakorlással összefüggő vélemény kialakításához szükséges az információhoz jutás lehetősége. A közérdekű információ terjesztésének szabadsága és a kifejezés szabadsága (illetve a sajtószabadság) közti cél-eszköz viszony ebben az esetben az előbbitől eltérően alakul, mivel a véleménynyilvánítás (és a sajtó) szabadságát kell felhasználni ahhoz, hogy a tudomásra jutott közérdekű adatot

¹⁰ AMAN i. m. 325

¹¹ MASON i. m. 225.

terjeszteni lehessen.¹² A kifejezés (és a sajtó) szabadságának eszközjellegét tehát az adhatja, hogy az információ terjesztéséhez elengedhetetlen.

Az információs szabadság *tárgya* arra ad választ, hogy a gyakorlatban konkrétan mi minősül információnak. A tájékozódási szabadság tárgyát képező nyilvános adatnak minősül az összes olyan adat, tény, információ, amelyhez szabadon hozzá lehet férni és az egyén általános tájékozódási igényét elégíti ki. A nemzetközi egyezmények szövegei alapján az információs szabadság fogalmát így lehet értelmezni. Ezzel egyezően az EJEE 10. cikke a véleménynyilvánítás szabadsága részeként biztosítja az információk megismerésének és közlésének a szabadságát. A PPJNE 19. cikke az információs szabadságot szintén a véleménynyilvánítás szabadsága célja és keretei között teszi lehetővé. A Charta II-71. cikkelye az információk és eszmék átvételének és átadásának szabadságát (egyébként a véleménynyilvánítás szabadságával együtt) a szólás-szabadság körében, illetve a közhatóságok beavatkozása nélkül és a határoktól függetlenül szabályozza. A PPJNE cikkelye kifejezetten nem jelent információs szolgáltatási kötelezettséget, vagy az információ megszerzésére való jogot. Az EJEE hasonló interpretációra ad alapot. Annak ellenére, hogy a PPJNE-ből kifejezetten nem olvasható ki az állam szerveit vagy a magánszemélyeket terhelő adatszolgáltatási kötelezettség, azt nem lehet úgy értelmezni, hogy az ilyen fajta kötelezettséget ne lehetne elismerni. A közfeladatot ellátó szervek adatszolgáltatási kötelezettségéhez a funkcionális megközelítés vezet el.

A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek – különösen a választópolgároknak – a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbieket olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek. Az e körbe eső személyes adatok megismerhetőségére nem csupán az állami és a politikai közélet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom megalapozásához is.

A fentiekből következik, hogy a közérdekű információ kiadását *bárki kérheti*, anélkül hogy abban közvetlenül érintett lenne. A tájékoztatást egyszerűsíti, gyorsítja, ha az arra egyébként köteles szervek a tevékenységükre jellemző vagy a közérdeklődésre számot tartó más adatokat „hivatalból” nyilvánosságra hozzák, vagy más módon hozzáférhetővé teszik. A közérdekű adat megismerése

¹² E jog általános értelemben az egyének általi interaktív kommunikáción keresztül valósulhat meg, amihez – a kifejezés szabadságán kívül – garantálni kell a gyülekezési szabadságot és a gyülekezési jogot, az egyesülési jogot, illetve bizonyos tekintetben a sztrájkjogot, valamint a sajtó szabadságát.

tehát fogalmilag nem célhoz kötött, ilyen korlátozást jogszabály nem írhat elő, illetve a norma rendelkezései ilyen szűkítetten nem értelmezhetők. Vagyis, nem a polgárnak kell az információszerzéshez érdekeltségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia az igényelt információ esetleges megtagadását. Az információs szabadságnak az adat megismerésére vonatkozó oldala a parlamentek közpénzek felhasználására vonatkozó döntéseire vonatkozó ellenőrzés igény megjelenésével függ tehát össze, míg a már megszerzett információ terjesztésének szabadsága a sajtószabadsággal. Ugyanakkor viszont a közérdekű információ megismerése feltételezi az állam szolgáltatási – és egyben az alapjog gyakorlásának feltételét biztosító – kötelezettségét is.

E jog esetében *főszabályként* tehát a nyilvánosság érvényesül, de az alapjogi megközelítés is elismeri, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog sem korlátlan.¹³ Az állami szervezeteknek lehetnek olyan „titkai”, amelyet a nyilvánosság nem, vagy csak korlátozott terjedelemben ismerhet meg. Ennek oka lehet vagy egy másik alapjog (jellemzően a személyes adatok védelme, a magánszféra) védelme, vagy pedig az, hogy valamilyen legitim állami feladat ellátása ellehetetlenülne vagy megnehezülne. Aligha kell részletesen igazolni, hogy ha nyilvánosságra kerül az az információ, hogy egy fedett nyomozó épül egy bünszervezetbe, akkor egyrészt meghiúsul az a cél, amit az állam a fedett nyomozó beépítésével el kívánt érni, másrészt a fedett nyomozó élete, testi épsége is veszélybe kerül. Ebben a példában a bünszervezet leleplezéséhez, bűncselekmények múltbeli felderítéséhez és jövőbeli megakadályozásához fűződő közérdek erősebb, mint a bűnüldöző szerv (mint közhatalmi szerv) tevékenységének megismeréséhez fűződő információs érdek. Az alapjogi megközelítés ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az információs érdek korlátozását nem általánosítva, hanem esetről esetre kell vizsgálni, és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog csak abban az esetben korlátozható, ha a konkrét esetben ez alkotmányosan igazolható. A konkrét példában tehát a bűnüldöző szerv gépjármű-beszerzése kötelezően nyilvánosságra hozandó, de az az információ nem, hogy mely fedett nyomozók mely bünszervezetbe épülnek be.

Az alapjogi megközelítésből tehát az következik, hogy

- a közérdekű adatok megismeréséhez való jog kötelezettjei közül egyetlen közhatalmi szerv sincs kivéve,
- ennek a jognak minden közhatalmi információ a tárgya, azaz nincsenek „kivett tárgykörök”, továbbá

¹³ Ld. még KOLTAY András: 61. § [A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánossága]. In: JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2278.

- esetről esetre (és nem tárgykörönként) kell megállapítani, hogy az információ titokban tartásához (és ezáltal a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásához) alkotmányosan elégséges indok fűződik, és az adat nyilvánosságra hozatalát csak ebben az esetben lehet megtagadni.

Emellett a megközelítés mellett ugyanakkor logikailag levezethető egy másik is, amely nem az egyéni alapjogból, hanem a biztonságból indul ki. Ennek lényege, hogy az állam egyik alapvető feladata a biztonság szavatolása; Thomas Hobbes szerint az állam éppen emiatt jött létre.¹⁴ A biztonság érdekében az egyének feláldozták szabadságuk egy részét, azért, hogy a „maradék” szabadságukat ne kelljen félteniük másoktól, azt szabadon élvezhessék. A nemzetbiztonság (az állam működésének, az alkotmányos rend és az egyének élet- és vagyonbiztonságának szavatolása) olyan alapvető állami feladat, amely áttételesen a szabadságot hivatott biztosítani. A nemzetbiztonsági tevékenységnek fogalmi eleme a titkosság; az információ nyilvánosságra kerülése a feladat elvégzését ellehetetlenítené. Ebből kifolyólag a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő adatok nem nyilvánosak, márpedig a társadalmat alkotó emberek érdekében nem azok.

A biztonságközpontú megközelítés is elismeri, hogy az egyének szabadsága csak a szükséges mértékig korlátozható, épp ezért szűken határozza meg azokat a tárgyköröket, amelyekkel összefüggésben a közérdekű adatok megismerésének szabadságát nem engedi érvényesülni. A lényeges különbség ugyanakkor az, hogy – az alapjogi megközelítéstől eltérően – ebben a szűk körben a titkosságot tekinti kiindulópontnak, és a nyilvánosságra hozatal (és nem annak megtagadása) mellett kell érveket felsorakoztatni. További különbség, hogy nem az egyes adatokat, hanem meghatározott tárgyköröket tekint titkosnak, azokat a tárgyköröket, amelyek általában a legszenzitívebbek az állam és az emberek biztonsága szempontjából.

2. A minősítés mint a nyilvánosság alóli kivonás elvi háttere

Meglepő módon sem egy tisztán alapjogi, sem egy tisztán biztonságközpontú modellben nincs szükség minősítésre. Ezt a sarkos állítást az alábbiakkal kívánjuk alátámasztani.

¹⁴ Thomas HOBBS: *Leviatán*. Kolozsvár, Polis, 2001. 159–160.

Az alapjogi modellben a főszabály az állam által készített és kezelt adatok nyilvánossága. Mint arra rámutattunk, ez a nyilvánosság csak akkor korlátozható, ha a zárt kezeléshez fűződő közérdek *az adott esetben* erősebb, mint az információs érdek. Azaz mindig esetről esetre le kell folytatni azt a tesztet, hogy az adat nyilvánosságra hozatala megtagadható-e valamilyen nemzetbiztonsági (vagy más) cél miatt.¹⁵ Ilyen esetben viszont a megtagadás oka nem formai, hanem tartalmi. Nem azért nem hoznak nyilvánosságra egy információt, mert formálisan valaki azt minősítette, hanem mert tartalmát tekintve jobban sértené az állam és az emberek biztonságát, mint amennyi haszonnal az információszabadság érvényesülése kecsegtet. A nyilvánosság vagy titkosság kérdése ugyanannál az információnál többször is felmerülhet, és a mérlegelést minden esetben le kell folytatni. Ha pedig a mérlegelés minden esetben tartalmi, a formális minősítés értelmetlen, hiszen az adatnyilvánosság kérdését nem ez dönti el.

Nincs szükség továbbá minősítésre a biztonságközpontú modellben sem. Ezt a modellt azzal jellemeztük, hogy az állam és az emberek biztonsága szempontjából legérzékenyebb tárgyköröket eleve a nyilvánosságtól elzárt tárgyköröknek, az ezekhez a tárgykörökhöz kapcsolódó adatokat pedig eleve titkosnak tekinti. Nincs szükség az *egyedi* adatoknak a formális minősítésére, hiszen általánosságban, a tárgykörhöz való kapcsolatuk ténye miatt nem nyilvánosak.

Ez az eszmefuttatás annyiban leegyszerűsítő, hogy a minősítésnek nem egyetlen funkciója az, hogy az adat nyilvánosságáról döntést hozzon; meghatározza az adat kezelésének, biztonságának, felhasználásának stb. rendjét is. A következtetésünk ugyanakkor az, hogy sem a tisztán alapjogi, sem a tisztán biztonságközpontú modellben a minősítés határozza meg az információ nyilvánosságát.

Látszólag paradoxon, hogy szinte az összes jogrendszerben létezik minősített adat, az államok a fenti eszmefuttatás ellenére fontosnak tartják, hogy egyes egyedi információkat minősítéssel védjenek. Erre az a magyarázat, hogy a gyakorlatban keverednek az alapjogi és a biztonságközpontú modellek szempontjai, amely keveredésnek eredménye a minősített adat. Ennek lényege, hogy az állam lehetőséget ad annak vizsgálatára, hogy melyek azok az *egyedi információk* (alapjogi megközelítés), amelyek általában érzékenyek a biztonság szempontjából (biztonságközpontú megközelítés), és ezeknek az adatoknak a védelmét – ami magába foglalja a nyilvánosság előli elzárást – formálisan is védeni rendeli a minősítés eszközével. Ezt követően az egyedi esetekben az

¹⁵ Természetesen ezt a tesztet csak abban az esetben kell lefolytatni, amíg az adatot egyszer nyilvánosságra nem hozták. A már nyilvánosságra hozott adat további „titkolása” funkció nélküli.

adat megismerésének a gátja nem a tartalmi mérlegelés eredménye lesz, hanem a formális minősítés ténye. A minősítést tartalmilag pedig rendszerint csak speciális eljárás keretében és rendszerint csak az arra feljogosított szervek vitathatják. Ugyanakkor nem általában a tárgykörök válnak automatikusan minősítetté, hanem csak meghatározott adatok, és csak abban az esetben, ha erre vonatkozóan formális és felelős döntés születik.

3. A minősített adatok jogszabályi háttere

A fentiekből következik tehát, hogy a minősítés – vagy az alapjog korlátozása (alapjogi megközelítés) vagy az állam (nemzet)biztonsági érdekeinek védelme és biztosítása (biztonsági megközelítés) – a jogállamban formailag kétszer történik meg. Az első „minősítést” a parlament végzi (szabályozási minősítés), amikor megalkotja azt a jogszabályi háttérrel, amely lehetőséget ad arra, hogy az alkotmányban biztosított alapjog alkotmányosan kerüljön korlátozásra, vagyis, hogy egyes – biztonságot és mást érintő – területeken megszülető információkat az egyén ne ismerhessen meg. Ekkor az állam meghatározza, hogy milyen esetekben, hogyan, ki dönthet arról, hogy milyen adat nem ismerhető meg. A másik, a tényleges minősítés pedig a jogszabály konkrét alkalmazásakor a konkrét esetben megjelenő értékelése annak, hogy az adott adat „titokká” válik-e. A szabályozási modell milyensége jelezheti azt, hogy az állami jogalkotó inkább melyik modellt tekinti elsődlegesnek.

A minősített adatokra vonatkozó szabályozásra kétféle megoldás terjedt el, az egyik az egy eljárásos, a másik a párhuzamos szabályozás.¹⁶ Az első esetben a nemzetbiztonságot érintő információ kiadása során az információs törvényt kell alkalmazni. Azaz, az eljárási rend ugyanaz, mint bármilyen közérdekű adatigénylés esetén, és maga az információs törvény tartalmazza a védett adatokra vonatkozó speciális rendelkezéseket. A párhuzamos szabályozás esetén pedig az információs törvény és a nemzetbiztonsági törvény (vagy mint Magyarországon, a minősített adatokról szóló külön törvény) együttes alkalmazása ad választ arra, hogy egy adatigénylés teljesíthető-e vagy nem. A kettő közti különbség kis mértékben ugyan összefüggésbe hozható az alapjogi, illetve biztonságközpontú modellekkel (az egy eljárásos inkább az előbbinek, a párhuzamos inkább az utóbbinak látszik megfeleltethetőnek), ugyanakkor ez a

¹⁶ *Classified Information – Corruption Risks Series. Transparency International Defence and Security Program.* <http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140911-Classified-Information.pdf> 17.

különbség felfogható csupán szabályozástechnikai eltérésnek, amiből elhamarkodott lenne messzemenő következtetéseket levonni.

A korábbiakból kitűnik, hogy jelentősége van annak, hogy a minősítéssel való védelem tárgykörökre vagy egyedi információra terjed ki. Ezért volt jelentős változás Magyarországon 2009-ben, amikor 2010. április 1-jén az államtitokról és szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvényt (Ttv.) felváltotta a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.). Amíg ugyanis a Ttv. 1. sz. melléklete tárgyköröket határozott meg (államtitokkörü jegyzék), amelyekkel kapcsolatban az adatot minősíteni lehet, a Mavtv. azt a védett jogi tárgyat rögzíti, amelynek érdekében a minősítésre sor kerülhet. A Ttv. szabályozási technikája tehát a biztonságközpontú, a Mavtv.-é az alapjogi modellhez közelít.¹⁷

A védett jogi tárgy oldaláról történő szabályozás azt jelenti, hogy jogszabály meghatározza, hogy mely jogi tárgy milyen sérelme esetén lehet egy adatot minősíteni, illetve hogy a minősítésnek mi a szintje. Az összehasonlító tapasztalat az, hogy az államok a „súlyosság-valószínűség” tesztjét alkalmazzák, amelynek lényege az, hogy az információ nyilvánosságra kerülése milyen mértékű károkat okozhat (súlyosság), illetve a kár bekövetkeztének mekkora az esélye (valószínűség). Mind a két érték minél magasabb, annál magasabb minősítés indokolt.¹⁸ A hazai szabályozás értékelése kapcsán az figyelhető meg, hogy a Mavtv. elsődlegesen a súlyosságot veszi figyelembe, és a kárhoz, hátrányhoz különböző jelzőket (jelentős, súlyos, számottevő stb.) kapcsol, amelyek a súlyosság fokát mutatják. Utal ugyanakkor a valószínűségre is; a minősítést befolyásoló tényezőnek tartja, hogy a kár elkerülhető-e, következményei enyhíthetőek-e, illetve visszafordíthatatlan folyamatok indulhatnak-e meg.

A minősítés védett jogi tárgy oldaláról történő megközelítésének további nehézségei vannak. Egyrészt a jogbiztonság, a jogviszonyok kiszámíthatósága azt követeli meg, hogy törvény minél pontosabban határozza meg, hogy mi lehet védett adattípus. Ugyanakkor nemzetbiztonsági igény az is, hogy a védett információ jellegére se lehessen következtetni, amely viszont a törvényi felhatalmazás absztrakt szinten tartását teszi szükségessé.

¹⁷ Megjegyzendő, hogy 2003. óta a Ttv. is tartalmazott védett jogi tárgyat (2. sz. melléklet), amelyet párhuzamosan érvényesített az államtitokkörü jegyzékkel.

¹⁸ *Classified Information...* 24–25.

4. A minősítés időpontja és időtartama

Magyarországhoz hasonlóan a legtöbb országban valamilyen adatot akkor lehet minősíteni, amikor az információ előállt. Ennek logikus magyarázata, hogy az adat védelme leginkább akkor érhető el, ha az adat fizikai, személyi, adminisztratív biztonságára vonatkozó szabályokat a kezdetektől fogva alkalmazzuk. Ugyanakkor a védelemről szóló döntés (a minősítés) ilyenkor még egy *hipotetikus mérlegelés eredménye*. Az adat előálltakor arról dönt a minősítő, hogy az adatnak egy ismeretlen időpontban, ismeretlen társadalmi-politikai kontextusban való nyilvánosságra kerülése milyen súlyosan és milyen valószínűséggel sért nemzetbiztonsági célokat. Ezek a körülmények csak részlegesen lehetnek ismeretesek; előfordulhat, hogy a most jelentősnek tartott információ rövid időn belül jelentéktelenné válik vagy épp fordítva: jelentéktelen információ válik relevánssá. Ezt a kockázatot hivatott mérsékelni a minősítés felülvizsgálata, valamint az, hogy minősítésre az adat születését követően is sor kerülhet.

A minősítés felülvizsgálatának két válfaja van: a minősítő általi felülvizsgálat, valamint a minősítés külső kontrollja. Az előbbi azt vizsgálja, hogy az adat titokban tartásához (nyilvánosság előli elzárásához) továbbra is fűződik-e közérdek, az utóbbi pedig azt, hogy valóban indokolt-e a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot ez információ vonatkozásában korlátozni. A két tevékenység látszólag azonos, de ellentétes előjelű: a minősítő általi felülvizsgálat a biztonságot (a biztonság indokolja-e az adat titokban tartását), a külső kontroll a szabadságot (indokolt-e korlátozni a szabadságot) tekinti kiindulópontnak.

Több állam lehetőséget teremt arra, hogy a minősítésre ne az adat előállításakor kerüljön sor, hanem időben ezt követően, jellemzően akkor, amikor az adott információra adatigénylés érkezik.¹⁹ Ilyen esetekben a minősítésről való döntésre nem csupán a „súlyosság-valószínűség” teszt az irányadó, hanem az információs érdek tesztje is: mennyire fontos a társadalom (a „köz”) számára az információ megjelenítése.²⁰ Ez a lehetőség az alapjogi modell alkalmazásának az előtérbe helyezését is jelenti.

Nem egységes a gyakorlat abban a kérdésben, hogy fenntartható-e a minősítés valamely adat nyilvánosságra kerülése után. A jogrendszernek többsége úgy foglal állást, hogy automatikusan nem vonja maga után a minősítés megszüntését, ha az információ (jogszerűen vagy jogtalanul) nyilvánosságra kerül.²¹

¹⁹ *Classified Information...* 22.

²⁰ *Classified Information...* 26.

²¹ *Classified Information...* 65.

Ezzel kapcsolatban az álláspontunk a következő. A minősítés célja, hogy egyes információkat ne általában bárki, hanem csak az arra jogosultak köre (adatgazdai kör) ismerjen meg. A jogrendszer azt hivatott védeni, hogy az adatgazdai körön kívül más ne juthasson hozzá ezekhez az információkhoz, ha pedig erre mégis sor kerül, akkor még büntetőjogi eszközöket is alkalmazhatónak tart. Ebből az a következtetés vonható le, hogy minősítésnek csak addig az időpontig van értelme, amíg az információval csak az adatgazdai kör rendelkezik. Ennek alapvetően három esete lehet. Az egyikben az információ eleve nyilvános (vagy legalábbis olyanok is rendelkeznek vele, akiket a minősítés során „körön kívül” kívántak hagyni). Ekkor a minősítés funkció nélküli. Nem biztosítható az információ védelme, és nem lehet fellépni az információ terjesztőivel sem jogszerűen. Még egyszerűbben: *már nyilvános adat nem minősíthető*. Más a helyzet abban az esetben, ha az információ a *minősítést követően kerül nyilvánosságra*. Amennyiben az adat teljes nyilvánosságot kapott, a minősítés fenntartásának nincs indoka, mivel a védelem nem biztosítható többé, és a büntetőjogi fenyegetés sem valós már.²² Az is előfordulhat, hogy az információ nem a teljes közönség, hanem egyes meghatározott személyek számára válik megismerhetővé. Ha e személyek köre jól meghatározott és nem túl nagyszámú, akkor a minősítés továbbra is fenntartható, és ezt a helyzetet az adatgazdai kör kiszélesedéseként kell értelmezni: az új személyekre a minősítés folytán ugyanúgy kiterjednek azok a kötelezettségek, amelyek az eredeti adatgazdákat terheltek.

5. Egyértelműen meghatározza-e a minősítés az információ nyilvánosságát?

Mint arról a korábbiakban szó volt, a minősítés az alapjogi és a biztonságközpontú modellek kompromisszumának az eredménye: egyes adatok nagy valószínűséggel súlyos károkat okoznának a nemzetbiztonságnak ezért azokat minősítéssel látják el, amelynek következtében – az információs érdektől függetlenül – nem ismerhetőek meg bárki számára. Ebből a kompromisszumból azt a következtetést lehet levonni, hogy kizárólag a formálisan minősített adatok jelentik a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak a nemzetbiztonsági szempontú korlátját. Azaz minden olyan információ, amely minősített, nem

²² Ha például egy sajtóorgánum jogszerűtlenül egy minősített adat birtokába jut, és azt leközi az újságban, akkor ezzel bűncselekményt követ el. Nem lehet ugyanakkor kriminalizálni az összes újságolvasót pusztán azért, mert a minősített adat birtokába jutott, még abban az esetben sem, ha ezt a hírt ismerőseikkel is megosztják.

nyilvános, megfordítva pedig nyilvános minden olyan információ, amely nem minősített.

A gyakorlat ugyanakkor ennél bonyolultabb képet mutat; elképzelhető, hogy formálisan nem minősített adatok sem nyilvánosak, továbbá minősített adatok nyilvánosságtól való elzárása is megkérdőjelezhető.

5.1. Kvázi minősített adatok

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog kapcsán bevett gyakorlat az adatelv alkalmazása. „Az Alkotmánnyal összhangban ugyanis az [adatvédelmi törvény] nem az iratelvekből, hanem az adatelvből indul ki; *nem a dokumentumot, vagy valamely más adategységet, hanem az adatot, információt minősíti*. Ennek megfelelően egy adott dokumentum többféle (személyes, illetve közérdekű) adatot is tartalmazhat, így tartalmának egy része nyilvános, más része nem nyilvános is lehet. Az adatelv viszont azt is jelenti, hogy a közérdekű adat megismeréséhez való jog gyakorlása esetén is *az információ, és nem maga az irat az alapjog tárgya* (kiemelések – CsL)”.²³

Az adatelvből az következik, hogy a minősítés az információ és nem az információt hordozó irat védelmére szolgál. Ugyan a Mavtv. következetesen *adatok* minősítéséről tesz említést, fogalmilag minősítési jelöléssel csak az adathordozó látható el, maga az adat nem. Azaz a Mavtv. az adatot az *adathordozón keresztül* védi. Azaz, a minősített adatok védelme kapcsán az iratelv érvényesül: az a védendő adat, amelynek adathordozóján a minősítés megjelenik. Ez nem is kifogásolható, hiszen a védelem biztosításához és a felelősség megállapításához az szükséges, hogy az iratból formai vizsgálat útján egyértelműen kiderüljön, hogy az minősített, és ehhez tartalmi vizsgálat ne legyen szükséges.

Ugyanakkor a védendő adattartalom (teljesen vagy részlegesen) olyan más adathordozókon is szerepelhet, amelyeket nem láttak el formális minősítéssel. Nemzetbiztonsági szempontból ezek ugyanolyan szenzitív adatok (pontosabban: ugyanazok a szenzitív adatok), amelyeket minősítés véd, még abban az esetben is, ha a minősítés ezen adatok hordozóin nincs feltüntetve. Ilyen helyzet fordul elő például, ha egy információval két szerv is rendelkezik, és az egyik szerv a minősítésről dönt, a másik pedig az általa kezelt iratot nem minősíti.

²³ 873/B/2008. AB határozat. Már az Alaptörvényt alkalmazva ezt megerősítette a 3056/2015. (III. 31.) AB határozat. Ld. még: 3049/2016. (III. 22.) AB határozat.

Más esetekben a nyílt irat adattartalma eltérő, mint a minősítetté, de a kettő között logikai kapcsolat van, és a nyílt irat tartalmából minősített adatra lehet következtetni. Ennek különösen akkor van gyakorlati relevanciája, ha egy szervnél ugyanabban az ügyben nyílt és minősített iratokat is kezelnek. Az látható tehát, hogy léteznek kvázi minősített adatok, amelyek esetében formális minősítésre nem került sor, de *tartalmilag összefüggenek* minősített adattal. Nem sorolhatóak ugyanakkor ebbe a körbe azok az információk, amelyek nem függenek össze formálisan minősített adattal, akkor sem, ha ezek az információk nemzetbiztonsági szempontból kényesek.

Meglátásunk szerint ilyen esetekben a teleologikus értelmezés (az a cél, hogy védett információ ne kerüljön nyilvánosságra) erősebb, mint az a formális nyelvtani értelmezés, mely szerint csak a minősített irat nyilvánosságra hozatala tagadható meg. Ilyen esetekben az információs érdek tesztje alkalmazható, és az adat nyilvánosságra hozataláról annak alapján dönteni, hogy a biztonsághoz vagy az alapjog érvényesüléséhez kapcsolódó közérdek erősebb-e. Ha viszont az adat egyáltalán nem függ össze minősített adattal, nem lehet minősített adat tartalmára következtetni, akkor a nemzetbiztonsági szempontból kényes adatok kiadása sem tagadható meg, hiszen épp a minősítés a garancia arra, hogy a szabadságot csak a lehető legszükségesebb mértékben korlátozza a biztonság.

5.2. Minősítés felülvizsgálata

Montesquieu gyakran idézett gondolata értelmében „örök tapasztalat viszont, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen; ezt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik”.²⁴ Nincs ez másképp a minősített adatok védelmének területén sem. A minősítő arra kapta a „hatalmát”, hogy az állam, az alkotmányos rend és a társadalmat alkotó emberek életének és vagyonának a biztonságát védje, és vélelmezhető, hogy ezt a hatalmat valóban erre is használja. Gátat kell azonban szabni a hatalommal való visszaélésnek, és elejét kell venni annak, hogy a minősítő a nemzetbiztonságon kívüli egyéb (illegitim) szempontok miatt zárjon el adatokat a nyilvánosságtól a minősítés útján. Már csak azért is, mert „a közérdekű adatok titkossá minősítése, vagy

²⁴ Charles MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor, 2000. 245.

nemzetbiztonsági érdekre hivatkozással történő visszatartása (...) a megismerés legerősebb, szinte áttörhetetlen akadályát jelentik”.²⁵

A minősítés külső felülvizsgálata hivatott biztosítani, hogy a minősítéssel ne lehessen visszaélni, ne lehessen valós biztonsági kockázatot nem jelentő információt a nyilvánosság elől elzárni. A felülvizsgálat elvi síkon két szinten történhet: absztrakt módon és az egyedi esetben. A következőkben e két, egymástól jelentősen eltérő felülvizsgálati formát vizsgáljuk, a könnyebb érthetőség okán a magyar szabályozás és gyakorlat felidézésével.

5.2.1. A minősítés absztrakt felülvizsgálata

Az absztrakt felülvizsgálat lényege, hogy valamely külső (azaz a minősítőtől szervezetileg és tevékenységében független) szerv azt vizsgálja, hogy a minősítés feltételei fennállnak-e. Ez az eljárás tartalmilag törvényességi felügyeleti eljárás, amelynek középpontjában az áll, hogy a vizsgálat tárgyává tett adat valóban olyan információ-e, amelynek nyilvánosságtól való elzárása indokolt. Ez a felülvizsgálat azért absztrakt, mert *egyedi információs érdektől* függetlenül, általánosságban születik döntés az adat minősítésének indokoltságáról.

Magyarországon az absztrakt felülvizsgálat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 62-63. §-aiban rögzített titokfelügyeleti eljárás testesíti meg. A titokfelügyeleti eljárást a NAIH indíthat, – az Infotv. szövegszerű rendelkezése, hogy csak hivatalból – abban az esetben ha „vizsgálat alapján vagy egyébként” valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése jogellenes. Ebből a fordulatból az a következtetés vonható le, hogy az eljárásnak lehet előzménye egy korábbi, egyedi ügyben folytatott eljárás, azonban előfordulhat az is, hogy a NAIH egyéb körülményekből észlel olyan gyanút, ami a minősítés felülvizsgálatát indokolja.

Az Infotv. a titokfelügyeleti eljárást hatósági eljárásnak tekinti, amelyben a minősítő az ügyfél. A vizsgálat hatékonyságát hivatott biztosítani, és így garanciális rendelkezés, hogy a titokfelügyeleti hatósági eljárásban a tényállás tisztázása során a tanú, a szakértő és a szemletárgy birtokosa meghallgatható akkor is, ha nem kapott felmentést a vizsgált nemzeti minősített adatra vonatkozó titoktartási kötelezettség alól. A titokfelügyeleti hatósági eljárásban az

²⁵ LIGETI Miklós: A közérdekű adatok megismerésének buktatói. *Infokommunikáció és Jog*, 2015/1. 26.

ügyintézési határidő két hónap, amely egy alkalommal, legfeljebb harminc nappal hosszabbítható meg.

A titokfelügyeleti hatósági eljárásban hozott határozatában a NAIH vagy a nemzeti minősített adat minősítésére vonatkozó jogszabályok megsértésének megállapítása esetén a minősítőt a nemzeti minősített adat minősítési szintjének, illetve érvényességi idejének a jogszabályoknak megfelelő megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére hívja fel, vagy megállapítja, hogy a minősítő a nemzeti minősített adat minősítésére vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el.

Előbbi esetben a minősítő 60 napon belül bíróságon támadhatja meg a NAIH határozatát, a keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására halasztó hatálya van. Ha a minősítő a határozat közlésétől számított hatvan napon belül nem fordul bírósághoz, a nemzeti minősített adat minősítése a határozat közlésétől számított hatvanegyedik napon a határozatban foglaltak szerint megszűnik, illetve minősítési szintje vagy érvényességi ideje a határozatban foglaltak szerint megváltozik.

Az elemzésünk szempontjából lényeges, hogy ez az eljárás csak hivatalból indulhat. Természetesen van lehetőség arra, hogy valaki bejelentést tegyen arról, hogy a minősítés nem indokolt (ilyen esetben az Infotv. rögzíti, hogy a bejelentőt az eljárás megindulásáról és befejezéséről értesíteni kell). Ugyan az eljárásban a bejelentő ebben az eljárásban nem ügyfél, és formailag a NAIH diszkrecionális döntése, hogy az eljárást megindítja-e, és ezt a döntést indokolnia sem kell.²⁶ Ugyanakkor a titokfelügyeleti eljárás során a NAIH olyan gyakorlatot alakított ki, amely kiterjesztően értelmezi az Infotv. 62. § (1) bekezdését, amely szerint a titokfelügyeleti hatósági eljárás akkor indítható meg, ha „valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése jogellenes”. Ugyanis a dolog természetéből (vagyis a minősített adatok nyilvánosság előli elzárásának tényéből) adódóan a NAIH (hivatalból indítható) titokfelügyeleti hatósági eljárását javasoló személy rendszerint nem rendelkezhet azokkal az információkkal, amelyek a minősítés jogszerűtlenségét valószínűsíthetnék. Azért, hogy ennek ellenére valahogyan el lehessen végezni a minősítés jogszerűségének ellenőrzését, az a gyakorlat alakult ki, hogy a NAIH a titokfelügyeleti hatósági eljárás megindítását javasoló, ám a minősítés jogszerűtlenségét valószínűsítő információt nem tartalmazó beadványokat vizsgálat kezdeményező bejelentésnek tekinti és

²⁶ Balsai István alkotmánybíró 4/2015. (II. 13.) AB határozatához csatolt különvéleménye szerint „ha valakinek a minősítés, ezen belül annak tartalmát illetően vannak aggályai, a Hatósághoz [azaz a NAIH-hoz] fordulhat bejelentéssel, melyet *kötelező érdemben vizsgálni*. (kiemelés – CsL).”

arra vonatkozóan folytatja le a vizsgálatot, hogy az adat minősítése folytán a személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett-e be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll-e. Ily módon a minősítés jogszerűsége olyankor is ellenőrizhető, ha a bejelentő nem tudta előzetesen valószínűsíteni a minősítés jogszerűtlenségét.

Fontos rámutatni, hogy ez az eljárás – mint ahogy a törvényességi felügyeleti eljárás általában – nem az érintett joga. Ebben az eljárásban is a NAIH, még ha bejelentésre is indult a titokfelügyeleti eljárás, nem a bejelentő jogát, hanem a közérdeket hivatott érvényesíteni.

5.2.2. Felülvizsgálat egyedi esetekben

Mint az az előbbiekből látható, az absztrakt felülvizsgálat fontos garanciális elem a minősítéssel való visszaéléssel szemben, ugyanakkor az végső soron a közhatalom önkorlátozását jelenti, és csak áttételesen a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését. Kérdésként merül fel, hogy elképzelhető-e felülvizsgálat egyedi esetekben, azaz ha egy közérdekű adat igénylése esetén az adatigénylés tárgy minősített adat, akkor van-e olyan szerv a jogrendszerben, amelyik azt vizsgálja, hogy a minősítés tartalmi feltételei az igényelt adat tekintetében fennállnak.

Tételezzük fel, hogy az adatigénylő olyan információt kíván megismerni, amely minősített adat. Az adatigénylés címzettje ezt a kérést értelemszerűen meg fogja tagadni; minden ország jogrendszere rögzíti, hogy minősített adat nem adható ki. A magyar szabályozás esetében, ha az adatigénylő bíróságon támadja meg az adat kiadásának megtagadásáról szóló döntést, akkor a bíróság – tekintve, hogy jogszerűségi felülvizsgálatot folytat – azt fogja mondani, hogy az adatkezelő döntése nem volt jogszerűtlen (épp ellenkezőleg, így tartotta be a jogszabályokat), ezért a keresetet elutasítja. Az érdekes kérdés, hogy ha ezt követően az adatigénylő az az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. §-a szerinti („valódi”) alkotmányjogi panasszal fordul az Alkotmánybírósághoz, arra hivatkozva, hogy az adat kiadásának megtagadása az információszabadság szükségtelen és aránytalan korlátozása, akkor az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálja-e a minősítés indokoltságát.

Ezzel a kérdéssel részletesen foglalkozott a 4/2015. (II. 13.) AB határozat.²⁷ Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy

„A megtagadás jogszerűségét érintően így – az Infotv. 27. § (1) bekezdése következtében – a bírósági felülvizsgálat formális eljárás. Miután e perben tartalmi vizsgálatnak, bírói mérlegelésnek az Infotv. 27. § (1) bekezdéséből következően nincs helye a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat hozzáférhetővé tételének megtagadása esetén, az adatközlés megtagadásának jogszerűsége tárgyában hozott konkrét bírói döntést illetően a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog sérelme nem állapítható meg. Ha pedig tartalmi bírói felülvizsgálatra e perben a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat közlésének megtagadását érintően nem kerül(het) sor, ezen az alapon az adatközlés megtagadásának jogszerűsége tárgyában hozott konkrét bírói döntés kapcsán a bírósághoz fordulás jogának sérelme sem állapítható meg.”

Erre tekintettel az Ítélőtábla döntését támadó alkotmányjogi panaszt elutasította.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutatott, hogy

²⁷ Az ügy háttere, hogy az atlatszo.hu a Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.21.394/2012/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságon, a közérdekű adat megismeréséhez való jog sérelmére hivatkozva amiatt, hogy a Külügyminisztérium állományába tartozó foglalkoztatottak egyes adataira vonatkozó adatigénylését a minisztérium arra hivatkozva tagadta meg, hogy teljesítésével diplomáciai, illetve nemzetbiztonsági sérelmet okozna. Ezt követően az atlatszo.hu keresetet indított közérdekből nyilvános adatok kiadása iránt. Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 19.P.21.414/2012/4. számú ítéletében kötelezte az alperes Külügyminisztériumot, hogy 15 napon belül elektronikus úton szolgáltatassa ki a felperes részére a Külügyminisztérium állományába tartozó kormánytisztviselők közérdekből nyilvános adatait. Az alperes fellebbezése folytán másodfokon eljáró Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.21.394/2012/4. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, s az adatigénylés teljesítésére irányuló keresetet elutasította. Döntését azzal indokolta, hogy az elsőfokú ítélet meghozatalát követően a per tárgyát képező „adatokat, mint adatösszességet az alperes titkossá minősítette”. E tényt a másodfokú bíróság a közérdekből nyilvános adatok megismerését korlátozó akadálnak tekintette. A másodfokú bíróság utalt arra, hogy a Mavtv. szabályai „polgári bíróság általi felülvizsgálatot nem tesznek lehetővé, ezért az eljáró másodfokú bíróság hatáskörrel nem rendelkezik a minősített adat minősítési eljárásával kapcsolatos vizsgálatra”.

„az Infotv. 27. § (1) bekezdése [amelyből következően a minősített adatra irányuló adatigénylés nem teljesíthető] a közérdekű adatok megismerésének szabályai között található, a közérdekű adatok megismerését korlátozó rendelkezés. Pusztán emiatt azonban alkotmányosan nem lehet kizárt a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat érintő adatminősítés jogszerűségének vizsgálata. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés] ugyanis nem feltétlenül érvényesülne, ha az adatigény formálisan elutasítható az Infotv. 27. § (1) bekezdése alapján azért, mert a kért adat a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat, s ezzel egyidejűleg az adatminősítés érdemi és hatékony felülvizsgálata nem biztosított.”

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy

„az adatminősítés feletti érdemi kontroll nélkül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának szükségessége és arányossága nem biztosítható. Amennyiben a jogrendben nincs olyan hatékony eljárás, amely alkalmas a minősítő nyilvánosságot korlátozó döntését érdemben felülvizsgálni és felülbírálni, úgy nem garantálható, hogy az adatminősítés a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok közül csak azokra vonatkozzon, amelyek esetében az valóban elkerülhetetlen. Nem garantálható továbbá az sem, hogy a minősítő indokolási kötelezettségének megfelelően eleget tegyen, s mérlegelése során kellő súllyal vegye figyelembe a nyilvánossághoz fűződő közérdeket.”

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg.

Az Alkotmánybíróságnak ez a döntése nem előzmény nélküli. A 2/2014. (I. 21.) AB határozat – még az adatvédelmi biztos 2011 szeptemberében benyújtott indítványára reagálva – alkotmányos követelményként állapította meg, hogy „a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nem szabad belátása alapján, hanem csak akkor tagadhatja meg a tájékoztatást, ha annak teljesítése nemzetbiztonsági érdeket sértene vagy mások jogát sértené; a bíróság felülvizsgálja a főigazgató nemzetbiztonsági érdek vagy mások jogainak sérelmére mint a

megtagadási döntés feltételére való hivatkozása megalapozottságát”. Az ügy kapcsán vizsgált adatok formálisan nem minősített adatok voltak, hanem eleve nyílt iratok vagy olyan adatok, amelyek minősítése megszűnt, annyiban mégis kapcsolódik a vizsgált témakörhöz, hogy ebben az esetben is a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot valamilyen nemzetbiztonsági érdek korlátozza. Az Alkotmánybíróság e döntése nem mondta ki, hogy a nyilvánosság ilyen módon való kizárása eleve alkotmányellenes (a contrario: nem minősített adat nyilvánossága is korlátozható vagy kizárható), azonban szükségesnek tartotta az ilyen adatmegtagadás érdemi bírói felülvizsgálatát.

Az Alkotmánybíróság döntése tehát szükségesnek tartja a minősített adatok egyedi ügyben történő tartalmi felülvizsgálatát, ugyanakkor a konkrét ügyben elzárkózott attól, hogy ezt a felülvizsgálatot saját maga végezze el. A dilemma feloldására teljesen megnyugtató válasz nincs.

5.3. Egyéb jogilag releváns lépések és tesztek

A fenti dilemma feloldására az egyik lehetséges megközelítés, hogy ilyen esetekben az Alkotmánybíróságnak végső soron alkalmaznia kell az *információs érdek tesztjét*, és az Abtv. 27. §-át szövegszerűen alkalmazva hozzon döntést arról, hogy a minősített adat ki nem adása az adat tartalmát figyelembe véve az adatigénylő közérdekű adat megismeréséhez való jogának szükséges és arányos korlátozása-e. Ugyanakkor ebből az következik, hogy a minősítés nem dönti el automatikusan az adat nyilvánosságának a kérdését, hanem tartalmi vizsgálat indokolt. Márpedig a korábbiakból kitűnően a minősítés a biztonságközpontú és az alapjogi megközelítések közötti kompromisszum eredménye.

A másik lehetséges megközelítés, hogy a minősítés során a minősítő már elvégezte a *súlyosság-valószínűség tesztjét*, és ennek eredményeképpen hozott döntést a minősítésről, megfelelő eljárási keretek között. E döntéséért felelősséggel tartozik, és a döntés titokfelülgyleti eljárás keretében bármikor absztrakt módon felülvizsgálható. Ebből kifolyólag nincs lehetőség egyedi ügyben a minősítés vitatására.

Látható ebben az esetben is, hogy a megközelítésbeli eltérések egyik fő oka az eltérő tesztek alkalmazása. A mulasztás pótlására a jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy erősítette a NAIH titokfelülgyleti jogkörét. Ugyanakkor az adatigénylőnek továbbra sincs alanyi joga a minősítés megkérdőjelezésére.

Amikor az a gyakorlat mutatkozik meg, és olyan esetekkel jelentkezik, amikor az adatok minősítésének ténye vagy indokltsága nem áll logikai ösz-

szefüggésben az információhoz való hozzáférés megakadályozásával, a jogalkotónak több lehetősége is van. Az információs szabadság alapjogának védelme és érvényesítése érdekében a legkézenfekvőbb az, hogy olyan jogi eljárásrendet kell kialakítani és alkalmazni, illetve garanciákkal övezni, amely ezt orvosolni tudja. Ilyen pl. a bírósághoz, alkotmánybírósághoz vagy speciálisan ilyen esetekre felállított hatósághoz (nálunk NAIH) való fordulás jogának megteremtése. Ez az alapvető intézményvédelmi kötelezettségéből is adódik. A legfontosabb talán az lenne, ha a parlament – időszakosan visszatérő jelleggel, akár független szerv jelzésére, akár mintegy szabályozási „önellenőrzés” keretében (utólagos hatásvizsgálat) – megfontolná a szabályozási tárgykör, a minősítési eljárást, stb. módosítását, és a szükséges jogalkotói mérlegelések következtében azt meg is tenné.

Az utólagos hatásvizsgálat – amely hazánk jogalkotásának mostohagyermeké – a jogi előírás ténylegesen elért hatását, eredményét – esetünkben az adatok titkossága v. nyilvánossága, alapjog v. közérdek biztosításának céljára tekintettel – vizsgálja. Ennek eredményeként lehetővé válik a szabályozás hatásának és eredményességének mértékének megállapítása. Láthatóvá válik a célelérés foka, a nemzetbiztonsági szempontok elérésének a ténye, az esetleges alapjogi sérelmek indokoltsága, stb. Az értékelés segítségével ismeretek nyerhetők az esetleg szükségessé váló jogszabály-módosításra, illetve a további, összehasonlítható szabályozási szándékokra, valamint ezeknek jogszabályi formában való átültetésére vonatkozóan.

6. Összegzés

A jogállamnak is lehetnek, vannak titkai, sőt azokra szükség is van. Az állam transzparenciája nem jelenti, és soha nem is fogja azt jelenteni, hogy minden közhatalom által kezelt irat nyilvános. Az állam külső és belső biztonsága, az alkotmányos rend fenntartása, sőt az egyének élet- és vagyónbiztonsága is szükségessé teheti egyes információk zárt kezelését, még akkor is, ha ez információs érdeket sért.

Ebben a témakörben is azt kellett kiindulópontnak tekintenünk, hogy biztonság nélkül nincs szabadság, viszont a szabadság nélküli biztonság értelmetlen. A biztonság és szabadság egymással ellentétes igényei úgy békíthetők ki, ha mind a két terület visszalép és hajlandó a kompromisszumra. Ennek a kompromisszumnak az eredménye a minősített adat. A szabadság e téren úgy vonul vissza, hogy elfogadják, hogy egyes adatok megismerésére általánosságban

nincs mód. Ugyanakkor megköveteli, hogy a nyilvánosságtól való elzárásra időbeli korlátok között, megfelelő eljárásrendben és tartalmi garanciák mellett kerüljön sor.

Az alapjogok és a biztonság biztosítása érdekében – dogmatikai szempontból – tehát a két megközelítés kiegyenlítésére kell törekedni. A titkosítást két oldalról lehet megközelíteni, mivel egyrészt az információs szabadság korlátozását jelenti, másrészt viszont a nyilvánosságtól elzárt információk léte – jellegük miatt – a legszélesebb egyéni érdekeket megtestesítő, már többször is említett közérdek. Közérdekű adatoknak a nyilvánosság előli elzárhatósága, a titkosítás diszkrecionális jogkörbe utalása önmagában alkotmányellenes, mert az a közérdekű adatok megismerésének jogát alkotmányos garanciák nélkül korlátozza. Az ilyen alapjogi korlátozás nem elkerülhetetlen és nem áll arányban a korlátozással elérni kívánt céllal, ezért alkotmányosan megengedhetetlen. A közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jog érvényesítésével kapcsolatban alapvető fontosságú, hogy a korlátozó normatartalom alkotmányosan értelmezhető és egyértelmű legyen, tűnjön ki a titkosításra felhatalmazottak köre, annak tartalma, időbeli korlátja, illetve eljárási rendje.²⁸

Az információs szabadság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése kényszerítően indokolja, illetőleg ha az alapjogi korlátozást a fent idézett közérdekű szempontok elkerülhetetlenül szükségessé teszik. A szükségességi arányossági teszt tehát kiegészül a konkrétan meghatározott esetekre vonatkozó közérdekűségi teszttel és a megfelelő eljárás követelményével. Az információs szabadság tekintetében a fő kérdés az, hogy a titkosság szükségességére hivatkozva a köztől mennyiben és mikor indokolt megtagadni azt a jogot, hogy a hatóságok tevékenységét vagy döntéseit megismerhesse,²⁹ a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének alapjoga ugyanis közvetlenül és lényegesen sérül a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással.³⁰ Az egyének jogát az is sértheti, ha a minősítésre vonatkozó szabályozás nem naprakész. Ennek érdekében a jogalkotónak alkalmaznia kellene a minőségi jogalkotástani elvek közül az érdemi (utólagos) hatásvizsgálatot.

²⁸ Vö. 34/1994. (VI. 24.) AB határozattal és a 32/1992. (V. 29.) AB határozattal.

²⁹ Charles D. RAAB: Gondolatok az információs jogok magyarországi tapasztalatairól. In: MAJTÉNYI László (szerk.): *Az odaátra nyíló ajtó*. Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001. 38–39.

³⁰ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

A TERRORIZMUS ELLENI FELLÉPÉS MAGÁNSZFÉRÁT ÉRINTŐ KÉRDÉSEI

BÉKÉSI Nikolett – SABJANICS István

A terrorizmus lassan több mint egy évszázada van jelen Európa életében és gyakorol jelentős hatást a politikai folyamatokra. Túlzás lenne azt állítani, hogy ez a befolyás egyre növekvő, hiszen éppen száz éve még világméretű háborúskodás folyt egy terrorcselekményre hivatkozva, ma ettől azért távol vagyunk. Ugyanakkor jelentős mértékben romlott az emberek biztonságérzete, s ezzel együtt a terrorizmus, a félelem, az idegengyűlölet észrevétlenül a mindennapok részévé vált. Olykor-olykor nem is különböztethető meg a szükséges biztonsági intézkedés a magánszféra felesleges és súlyos korlátozásától. Éppen azért, mert már magunk sem tudjuk, mire van szükségünk. Az ember, ha az életét fenyegető veszéllyel találja szemben magát vagy – alaptalanul – ezt tudatosítják benne, önként adja fel jogait, csak hogy szabaduljon a veszély közvetlenségétől. A terroristák követlen, károkozásra irányuló szándéka mellett egyértelműen kitűnik a közvetett politikai indíték is, amely a demokratikus társadalom és közpolitikája befolyásolását célozza. A destabilizáció tüneti jelenség, a vérengzést követően csupán rövid távon jelentkezik. Ennél sokkal mélyrehatóbb eredményre törekcszenek: a meglévő, lappangó társadalmi ellentéteket kívánják felerősítve a felszínre hozni, miközben a hatóságok és végső soron az állam iránti bizalom és lojalitás kopik. Általános bizalmatlanság, gyűlölködés, félelem és bosszú – egytől-egyig olyan emberi tulajdonságok, amelyek a váratlan sokk hatására ösztönszerűen dominálnak a racionalitás helyett a hirtelen döntéshozatal során. Amellett, hogy ezek az egyes embereknél eltérő erővel, időben és mélységében is lényeges különbségeket mutatva jelentkeznek, ösztársadalmi hatásuk is számottevő és sokrétű. A központi közigazgatás racionalitása is

megkérdőjelezhető, ha a zűrzavar mértéke kezelhetetlen méreteket ölt.¹ A válságstábok és kabinetülések első sorban a közrend és közbiztonság helyreállításáért dolgoznak, közjogi mandátumuk terjedelme² egyéb megfontolást nem tesz lehetővé. A gyakorlatban azonban elmondható, hogy egy-egy ilyen kihívást jelentő időszakban egyszerre, szinte egymással versengve jelentkeznek különböző érdekek és értékek, amelyek sokszor azonos elnevezés ellenére is mást jelentenek, vagy éppen az eltérő megjelenés ellenére is azonos tartalommal bírnak.³

Az állam és a polgár (*citoyen*) közötti kapcsolatot leginkább a Hobbes⁴ által új tartalommal megtöltött ókori *protego ergo obligo* elv foglalja össze. Az emberek életét és biztonságát szavatoló állam, valamennyi közjogi szerepfelfogás magja és kiindulópontja. Ez persze közel sem azonos az élet minden szegmensét meghatározni kívánó paternalista felfogással. Többnyire ez diktatórikus rendszerekben képzelhető el, mivel teljes tartalmában csak olyan politikai szerkezetben tud kiteljesedni, ahol az államigazgatás mellett további, független hatalmi centrum nem létezik.⁵ Krízishelyzetben mind közül ez a legfontosabb relációja a kormányzati szerepkörnek, azonban ezzel együtt további szempontok is szerepet játszanak a döntéshozatal során. A kormányzati minőség alapja az objektív, alkotmányos szinten megjelenő hatalmi centrum képe, amely az államszervezetet, s azon keresztül végső soron az államot működteti. A kormányzásnak közjogi értelemben véve sajátja a törvényszerűség, ugyanakkor igazgatási tevékenységként egyszerre jelenti döntéshozatalt és

¹ Az Egyesült Államok kormánya döbbenten nézte végig az ikertornyok összeomlását. Az első érdemleges sajtótájékoztatóra és kormányzati intézkedésre órákat kellett várni, illetve ezután is inkább a sokk hatása és a bosszúért kiáltás jelent meg vezető politikusok részéről. Ehhez képest a francia kormányzat és államigazgatás lélekjelenléte és szakmaisága egyértelműen jobban teljesített a 2015 őszi terrortámadások idején.

² Szemléltető példaként vizsgáljuk a magyar közjogi rendszert. Az Alaptörvény 18. cikke értelmében a miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját, míg a miniszterek feladata az alárendeltségükbe tartozó államigazgatási ágazatok irányítása. Az 54. cikk értelmében a különleges jogrendet az annak bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha annak feltételei már nem állnak fenn. Vagyis minden kivételes hatalmi jogosítvány, a rendes közhatalmi jogosítványokhoz hasonlóan, csak célhoz kötötten és átmenetileg gyakorolható. Ezért ugyanakkor nem pusztán a hatalom gyakorlója felel, hanem – eltérő mértékben ugyan, de – osztozik a felelősségben a jogállamiság egyéb garanciális szerveivel, úgy mint az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság.

³ Az állami intézmény rendszer iránti bizalom sokszor megegyezik a kormányba vetett bizalommal, ahogyan a közrend és a közbiztonság is látszólagos azonosságot mutathat egy homogén társadalom képével.

⁴ Vö. THOMAS HOBBS: *Leviatán*. Kolozsvár, Polis, 2001. 159–160.

⁵ Vö. EDWARD L. GLAESER: *Paternalism and Psychology*. *University of Chicago Law Review*, Vol. 73., No. 1., Winter 2006. 8.

a végrehajtást. Ugyanakkor nem felejtethetjük el, hogy a Kormány tagjai személyükben politikusok, akik mandátumukat határozott időre kapják és azt a választói támogatás fenntartásával hosszabbíthatják meg időről-időre. Ezért a kormányzás belső meghatározója az a politikai motiváció, amely a politikai támogatottság fenntartására, vagyis a legitimitációra fókuszál. A kormányzás legitimitációjának megőrzése alapvető és az egyes személyektől egészen az ideológiák szintjéig meghatározó tényezőnek számít, s ez távolról sem tekinthető egyfajta machiavellista hatalmi racionalizmusnak. A kormányzati megbízatást a választásokon nyertes párt vagy jelölt kapja, az vélelmezhető, hogy az általa képviselt értékrenddel azonosítható a választók többsége.⁶ Naiv, de még inkább álszent volna, ha a kormányzat és a polgár kapcsolatát egy olyan egyoldalú viszonyra silányítanánk le, ahol a technokrata kormány, mint a végrehajtó hatalom csúcsa az emberektől, a társadalmi igényektől teljesen elrugaskodva jelölné ki a közpolitika kereteit. Vagyis a kormányzati döntéshozatal során, legyen szó akár egy krízishelyzetről vagy éppen a vadgazdálkodás jövőjéről, nem elhanyagolható szerepet játszik a (bel)politika.⁷ Ebben az esetben ezalatt a (választó)polgár és a választott kormány közötti folyamatos és visszacsatolós kapcsolatról beszélünk, amely végső soron maga a legitimitáció kérdése. Ettől egyértelműen megkülönböztethetjük az államközi kapcsolatokat, amelyben a kormányzatnak is értelemszerűen más szerepkörben kell fellépnie, vagyis mint az állami-, nemzeti érdekek képviselője és kizárólagos érdekérvényesítője.⁸ Ugyanakkor el kell ismernünk, hogy a nemzetközi kapcsolatok terén nem elhanyagolható szempont a politikai identitás kérdése. Ez különösen a közös európai politikák kidolgozása során látványos, hiszen ennek ad intézményesített keretet az Európai Parlament és a pártszövetségek. Elfogadhatjuk tehát, hogy a kormány belpolitikai kötöttségével egyidejűleg, azzal párhuzamosan érvényesül az ország külpolitikai dimenziója.⁹ A fent ismertetett szempontok folyamatosan hatnak egymásra és ez a kölcsönhatás adja a kormányzás politikai dinamikáját.

⁶ Vö. MAX WEBER: *A tudomány és a politika mint hivatás*. Budapest, Kossuth, 1995. 53–138.

⁷ Ebben a vonatkozásban a plurális pártdemokráciát tekintjük a belpolitikai közéleti diskurzus alapvető színterének, amelyben a kormány–ellenzék dichotómiája a meghatározó. Bővebben ld. MAURICE DUVERGER: Állam és kormányzat. In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 434–439.

⁸ Vö. az ENSZ Alapokmánya az államot tekinti a nemzetközi közjog alapvető alanyának és alakítójának.

⁹ Az állam védelmi funkciójának külső és belső irányáról ld. bővebben: THOMAS FLEINER-GERSTER: Az állam és a társadalom céljai és feladatai. In: DUVERGER i. m. 446–451.

Egy 2015-ben készített uniós felmérés során a válaszadóknak közel a fele, 49%-a jelölte meg a terrorizmust az Európai Unió fő biztonsági kihívásának. Ez az érték 2011-ben még 'csupán' 33% volt.¹⁰ Ugyanezen felmérés kapcsán az is megfigyelhető, hogy a megkérdezettek 55% gondolta úgy 2015-ben,¹¹ hogy az alapvető jogokat és szabadságjogokat korlátozták az unióban a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemhez kapcsolódó okok miatt.¹²

A fenti statisztika jól reprezentálja azt a kettős, és sokszor egymással ütköző igényt, melynek megvalósulását jogosan várják el a polgárok. Az emberek többsége aggódik a jogainak korlátozása miatt, miközben látja a terrorfenyegetettség realitása miatti, biztonsági intézkedések bevezetésének szükségességét is. A tanulmány célja, hogy sorra vegye a bevezetett jogi intézkedéseket – a terrorizmus elleni küzdelem során érintett területeken végighaladva –, ezáltal rávilágítva a biztonsági szempontok létfontosságára, illetve nyomatékosítva a megfelelő kontrollok meglétének a nélkülözhetetlenségét.

A terrorizmus megakadályozása, a radikalizáció megelőzése, a visszatérők reintegrálása valóságos, megoldandó feladatot jelent minden uniós tagállam számára, időtálló eredmények éppen ezért kizárólag közösségi szintű összefogással érhetők el.

Kiindulási pontnak tekinthetjük az Európai Unió – 2015-ben megújított – biztonsági stratégiáját.¹³ Az Európai Bizottság 2016. június 15-én számos területen jelentette be a javaslatát, melyeknek a tagállami szintű megvalósítása segíthet az erőszakos radikalizálódás megelőzésében, illetve annak a leküzdésében. A fő prioritások mentén végighaladva megfigyelhetők a tagállamok terrorizmus elleni intézkedéseinek az irányai és azok lehetséges hatásai.

A büntetés-végrehajtásnak tagadhatatlanul domináns szerepe van a radikalizáció kezelésében, mindemellett egyre inkább előtérbe kerülnek a speciális fogva tartással, a kitoloncolással, valamint a kiutasítással kapcsolatos rendelkezések is. Az internet megjelenésével egy újabb front nyílt meg, ahol fel kell venni a harcot a terroristákkal. Az informatikai ágazattal való együttműködés elengedhetetlen, többek között annak érdekében, hogy az online

¹⁰ http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_432_sum_en.pdf 6.; Special Eurobarometer 432

¹¹ 2011-ben 48%.

¹² http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_432_sum_en.pdf, 12. http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_432_fact_hu_hu.pdf 4. A magyarok 61%-a látja ugyanezen okok miatt korlátozva az alapvető jogait és szabadságjogait.

¹³ COM (2015) 185 final https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf

terrorista propagandával és a jogellenes gyűlöletbeszéddel szemben hatékonyan fel lehessen lépni.¹⁴ Kiemelt jelentősége van továbbá annak, hogy a szélsőséges nézeteket valló személy hozzá tud-e jutni a terrorcselekmény elkövetését segítő fegyverekhez, robbanóanyagokhoz, pénzeszközökhöz. A nemzetközi szintű együttműködés, a tagállamok közötti információcsere szintén kulcsfontosságú ahhoz, hogy a radikalizálódáshoz és a terrorizmushoz vezető folyamatokat értelmezni tudjuk, és időben reagálhassunk a terroristák lehetséges cselekményeire.

1. A terrorizmushoz vezető erőszakos radikalizálódás és a visszatérő terrorista harcosok elleni nemzetközi küzdelem

Az Europol TE-SAT¹⁵ 2016-os jelentésében¹⁶ több mint 5000 főre becsülik azoknak a számát, akik 2015 végére az EU-t elhagyták, és valamilyen konfliktusövezetbe – nagyrészt Szíriába és Irakba – távoztak. Ezeknek a személyeknek hozzávetőlegesen a háromnegyede Belgiumból, Franciaországból, Németországból és az Egyesült Királyságból származik. Egyes uniós tagállamok – köztük Finnország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság – már 2014-ben jelentette, hogy megnövekedett a visszatérőknek a száma az országukban.¹⁷ Nem megalapozatlan tehát azt kijelenteni, hogy a terrorizmushoz vezető erőszakos radikalizálódásban a visszatérőknek is szerepe van.¹⁸

A terrorszervezetek nézeteit támogatók egy része ténylegesen távozik a konfliktusövezetekbe, majd onnan már radikális eszmékkel visszatérve kerül a hatóságok látóterébe, míg a másik részük többnyire az internetről, vagy gyakran a börtönbüntetésének ideje alatt találkozik szélsőséges propagandával. Az állampolgárok biztonsága érdekében fontos, hogy minél hatékonyabb meg-

¹⁴ COM (2015) 0625 final - 2015/0281 (COD); <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0625>

¹⁵ EU Terrorism Situation & Trend Report – a terrorizmus helyzete és alakulása

¹⁶ <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>; https://www.scribd.com/document/318993617/Raportul-TE-SAT-2016?irgwc=1&content=10079&campaign=Skimbit%2C%20Ltd.&ad_group=725X175X5d245b8535e0aef6db236734c4868a82&key%word=f1750noi&source=impactradius&medium=affiliate#from_embed=27

¹⁷ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>, 22.

¹⁸ COM (2015) 0625 final – 2015/0281 (COD) 2.

előző intézkedések alkalmazására legyen lehetőség, annak érdekében, hogy a szélsőséges nézetekkel rendelkezők ne juthassanak el a konfliktusövezetekbe, másrészt megfelelő rehabilitációs programok álljanak azoknak a rendelkezésére, akik mégis kijutottak, de visszatértek.

A terrorizmus elleni fellépés – a fokozott biztonságra törekvés miatt – egyre inkább kitolja a jogi kereteket, mind a személyi szabadságot, mind az egyéb jogokat korlátozó intézkedéseket érintően. Az állampolgárok érdekei mellett párhuzamosan vizsgálunk kell jelen részben az őrizetbe vétel, a házi őrizet, a kitoloncolási őrizet, a külföldre utazási tilalom és az egyéb korlátozó intézkedéseknek a terroristák jogaira történő kivetülését is.

Az első megosztó kérdés, hogy listázható-e azoknak a személyeknek az adatai, akik valamilyen formában egyetértenek a terrorszervezetek nézeteivel, de tevékenységük még nem meríti ki egyik bűncselekmény törvényi tényállását sem.

Svédországban¹⁹ 2016. júliusában a Säpo²⁰ felhatalmazást kapott az adatvédelmi hivataltól arra, hogy a terrorszervezetekkel szimpatizálókról adatbázist hozzon létre, eltekintve a bűncselekmény alapos gyanújának szükségességétől.²¹ Az adatvédelmi hivatal egyet értett a Säpoval abban, hogy a gyanú lehetősége fennállhat azzal szemben, aki egyetértésével támogatja a terrorszervezetet, ugyanis az később hajlamos lehet rá, hogy csatlakozzon a támogatott szervezethez. Éppen ezért született meg az a döntés, hogy a terrorszervezetek nézeteinek támogatása nem minősül érzékeny személyes adatnak, így azokat listázhatja a Säpo.²²

Magyarországon az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény különleges adatnak tekinti a vallásos vagy más világnézeti meggyőződést,²³ de bizonyos esetekben – többek között nemzetbiztonsági, honvédelmi érdekből, vagy a bűncselekmények megelőzése vagy üldözése érdekében – lehetővé teszi a különleges adatok kezelését, de nem a készletre történő halmozását.²⁴

Szintén a biztonsági szempontok kerülnek előtérbe a harmadik országba terrorista céllal történő utazás kriminalizálása kapcsán is, mely új elemként jelent meg az uniós országok büntető törvénykönyveiben, többek között a mi-

¹⁹ <http://www.sakerhetspolisen.se/kontraterroism/forebyggande-arbete.html>

²⁰ Säkerhetspolisen – rendőrség része – Biztonsági Szolgálat/titkosrendőrség

²¹ <https://www.svd.se/sapo-far-registrera-is-sympatisorerer>

²² <http://www.sakint.se/dokument/arsred/Dnr-87-2015-Uttalande-Polismyndighetens-behandling-av-kaensliga-personuppgifter-i-uppgiftssamling-om-inhemska-extremism.pdf>

²³ 3. § (3) a).

²⁴ 5. § (2) b).

énkben is.²⁵ Utazási korlátozással sújthatók azok, akik valamelyik terrorcsoport támogatásának céljával utaznak vagy terveznek beutazni az Európai Unióba, illetve akarják elhagyni az unió területét. A külföldön harcoló uniós polgárok kizárólag abba a tagállamba léphetnek be, amelynek az állampolgárai.

Ennek a rendelkezésnek a hatékonyabb végrehajtása érdekében vezette be több ország a személyi okmányok bevonásának gyakorlatát, arra az esetre nézve, ha felmerül valakivel szemben a gyanú, hogy terrorszervezethez csatlakozás céljából utazna külföldre. Kérdéseket vet fel azonban, hogy az igazolványokat milyen időtartamot követően kaphatja vissza az érintett, meddig tekinthető valaki olyan szinten radikálisnak, hogy még jogszerű a szabad mozgáshoz való jogának korlátozása.

Az intézkedés gyakorlati alkalmazását megfigyelhetjük Belgiumban, ahol 2016 októberében 15 főnek vonták be a hatóságok a személyazonosító igazolványát, illetve útlevelét, ugyanis a belga fiatalok Szíriába készültek kiutazni, hogy ott majd az Iraki és Levantei Iszlám Állam terrorszervezethez csatlakozzanak.

Hollandiában²⁶ szintén alkalmazzák az útlevél bevonásának gyakorlatát megelőző intézkedésként.²⁷ Már több mint 300 feltételezett dzsihádistát útlevelét vonták vissza 2014 ősze óta abból a célból, ha megpróbálnának Hollandiába visszatérni, akkor azonnal őrizetbe lehessen őket venni és bíróság elé tudják állítani a visszatérőket. De mindezek mellett olyan személyeknek is törölték az útlevelét, akikkel szemben felmerült a gyanú, hogy tervezik a közel-keleti konfliktuszónába a kiutazást. Ez a rendelkezés a Hollandiában eltöltött több mint öt év után útlevelet szerzett, nem holland származású állampolgároknak vonatkozott.²⁸

Jogi szempontból aggályos lehet annak a vélelmezése, hogy aki kiutazott, majd visszajött, az radikális eszmékkel lett felvértezve és azonnal szabadságot elvonó büntetést érdemel.²⁹ A büntetés ugyanis önmagában – ha a fogva tartás ideje alatt nincsenek speciális deradikalizációs, rehabilitációs programok –, csak tovább mélyítheti a gondolkodásmódban a radikális eszmék meggyökereződését. Biztonsági szempontból azonban nyilvánvalóan sokkal kockázatosabb a távolból nyomon követni valakinek a tevékenységét, sokkal nagyobb anyagi

²⁵ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 316. § b).

²⁶ Terrorizmus Elleni Koordinációs Központ (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijdingen Veiligheid [NCTV]).

²⁷ <http://www.dutchnews.nl/news/archives/2017/02/passports-of-300-jihadi-suspects-have-been-cancelled-anti-terror-chief/>

²⁸ <http://nos.nl/artikel/2156006-300-paspoorten-is-gangers-ingenomen.html>

²⁹ Vannak olyan visszatérők, akik Hollandiában már 6 év börtönbüntetést is kaptak.

és személyi erőfeszítést igényel úgy közbelépni, hogy szabadon hagyják a visszatérőt. Az őrizetbe vételt viszont megfelelő független kontroll, a fogva tartás ideje alatti fokozott rehabilitációs program nélkül célszerűtlen elrendelni. Kivéve persze akkor, ha rendelkezésre állnak büntetőeljárásban felhasználható bizonyítékok, amik a digitális eszközök térnyerése, és a jelenlegi informatikai és kibervédelmi szabályozások változása kapcsán egyre gyakoribbak, de a reintegráció fontosságáról ebben az esetben sem szabad megfeledkezni.

Magyarországgal ellentétben külföldön kezdenek megjelenni a visszatérőkkel foglalkozó programok. Németországban a Hayat programot,³⁰ az Egyesült Királyságban, illetve Dániában a kormányzati programokat lehet megemlíteni. Továbbá Franciaországban létrehozták a Prevenciós, Integrációs és Állampolgársági Központot, annak érdekében, hogy olyan 18 és 30 év közötti fiatal felnőtteket deradikalizáljanak, akik önkéntesen vállalják a bekamerázott központba a beköltözést.³¹ Ez az intézmény azonban kizárólag csak olyan személyeket fog fogadni, akik nem jártak Szíriában, nem követtek el bűncselekményt, és büntetőeljárás sincs folyamatban ellenük, valamint nem közveszélyesek. A maximum 30 fős központ egyéni cselekvési programot állít össze minden résztvevőnek, a bentlakás leghosszabb időtartama 10 hónap lehet.³² A program célja elsősorban az, hogy a jogállamiság, a demokrácia, a köztársaság, az állampolgári és emberi jogok értékeinek fontosságát tudatosítsa a fiatalokban, ezzel elősegítve a francia társadalomba történő visszailleszkedésüket.³³

A német szövetségi kormány július 13-án elfogadta az új stratégiáját a szélsőségek terjedésének megakadályozására, valamint több mint 700 megelőzési programot támogat, ahogyan azt a 2178 (2014). sz. ENSZ BT-határozat is fontos feladatként határoz meg.³⁴ Az Európai Bizottság is tervezi a rehabilitációs programoknak a finanszírozását.

Magyarország tranzitország szerepet tölt be, a ‘visszatérők’ jelenléte nem mondható jellemzőnek hazánkban, talán ezért sincs nálunk még akkora hangsúly ezeken a programokon.

Azonban látni kell azt, hogy a büntető törvénykönyveknek a szigorítása önmagában nem elég, ugyanis a büntetésüket töltő emberek egy idő után vissza

³⁰ <http://hayat-deutschland.de/kontakt>

³¹ Ez az első ilyen típusú létesítmény.

³² 3 hónap a definiálás, 3 hónap a stabilizálás, 3 hónap a véglegesítés és 1 hónap a konszolidáció előkészítése.

³³ <https://www.interieur.gouv.fr/SG-CIPDR/CIPDR/Actualites/Premier-centre-de-prevention-d-insertion-et-de-citoyennete>

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0625> 5.

kell, hogy kerüljenek a társadalomba, az pedig megfelelően összehangolt és hatékony programok nélkül nem fog gördülékenyen működni.

Vannak azonban olyan helyzetek, amikor egyéb megelőző intézkedés hiánya, vagy eredménytelensége miatt más lépésre van szükség. A kettős állampolgárságtól való megfosztás bár nyilvánvalóan hatékonynak tekinthető, ugyanis megakadályozza azt, hogy legálisan visszatérjenek a külföldön terrorcsoportokhoz csatlakozók az adott országba, azonban ez csupán biztonsági szempontú intézkedésnek tekinthető. Kijelenthető viszont, hogy a nemzetközi egyezményekkel nem ellentétes ez az intézkedési forma, ugyanis nem válik hontalanná a terrorista személy. Más kérdés, hogy a kettős állampolgárok nagy része évek óta abban az országban él, aminek állampolgárságától megfosztják, ezzel valamilyen szinten elvágva őket a deradikalizáció lehetőségétől. Dániában például volt rá precedens, hogy a bíróság megfosztott a dán állampolgárságától egy dán–török kettős állampolgárt arra hivatkozással, hogy korábban elítélték az Iszlám Állam terrorszervezet oldalán folytatott harca miatt. Egy másik esetben pedig a legfelsőbb bíróság egy terrorizmusra való felbujtás miatt elítélt dán–marokkói kettős állampolgárt fosztott meg dán állampolgárságától.³⁵ Hollandiában is jóváhagyták idén azt a törvényjavaslatot,³⁶ amelynek értelmében a terrorszervezethez csatlakozó kettős állampolgárok holland állampolgárságuktól megfoszthatóak lesznek. Elegendő lesz tehát a nemzetbiztonságra veszélyességet bizonyítani, nem lesz szükség terrorcselekmény elkövetése miatti elítélésre.³⁷

Belgiumban szintén visszavonható annak a kettős állampolgárnak a belga állampolgársága, akit terroristaként azonosítanak.³⁸

A bírói ítélezési gyakorlat még gyerekcipőben jár a terrorcselekményekkel összefüggő kérdések kapcsán, a változó jogszabályi környezethez folyamatosan igazodnia kell a tagállami és az uniós szintű bíróságoknak.

A terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2017-es uniós irányelv büntetendővé teszi a terrorizmus céljából történő toborzást és kiképzést, valamint ezek kísérlétét, a terrorista csoport tevékenységeiben való részvétel céljából történő külföldre utazást, illetve a különböző terrorista bűncselekmények finanszírozását. A visszatérő terroristákkal ugyanakkor tagállami szinten kell foglalkozniuk az

³⁵ <http://magyaridok.hu/kulfold/megfosztottak-egy-dzsihadistat-dan-allampolgarsagatol-1537462/>

³⁶ <http://www.jogiforum.hu/hirek/37226>

³⁷ <http://www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2017/02/intrekken-van-paspoorten-jihadisten-wordt-mogelijk-448851/>

³⁸ <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/europa-utazasi-tanacsok?belgium>

tagállamoknak.³⁹ Azonban az irányelv elfogadása előtt a tagállami büntető törvénykönyvek terrorizmushoz kapcsolódó részeinek átalakítása már az európai terrorcselekmények elszaporodása után megkezdődött.

Németországban a büntető törvénykönyv módosítása során a demokratikus jogállam veszélyeztetése részhez a terrrorszervezethez csatlakozás kísérlete,⁴⁰ mint bűncselekmény is beemelésre került. Erre a pontra hivatkozással meg is született az első ítélet. A müncheni kerületi bíróság két és fél év börtönbüntetést szabott ki arra a feltételezett dzsihádistára, akiről a bíróság úgy vélte, hogy Szíriába egy terrorista táborba akart kiutazni.⁴¹ A bíróságoknak nincs könnyű dolga a döntések meghozatala szempontjából, ugyanis azt kell vizsgálniuk ezekben az esetekben, hogy mit tett volna a gyanúsított, ha nem kapják el a kiutazás előtt, vajon ténylegesen csatlakozott volna-e a terrrorszervezethez?

Svédországban is zajlik a felülvizsgálata a terrorizmus elleni törvénynek, melynek az egyik célja, hogy bűncselekménnyé nyilvánítsa a terrrorszervezeti tagságot.⁴²

Franciaország a büntető törvénykönyvébe⁴³ beépítette azt a rendelkezést, hogy a terrorizmusra buzdító vagy azt dicsőítő internetes oldalak látogatását ezentúl büntetni rendeli. A tavalyi évben már volt is arra példa Franciaországban, hogy 2 év szabadságvesztésre ítélték egy személyt, terrorista weboldalak látogatásáért. Az elítélését az alapozta meg, hogy terrorizmust dicsőítő videókat nézett és ilyen típusú írásokat olvasott, valamint mobil telefonján is több mint 100 terrorizmust támogató témájú videót tárolt.⁴⁴ Börtönbüntetést a nélkül szabtak ki rá, hogy bizonyíték lett volna arra, hogy ténylegesen terrorcselekmény elkövetését tervezte.

A francia média jelentős része szintén csatlakozott azzal a bejelentéssel a terrorellenes küzdelemhez, hogy az Iszlám Állam terrrorszervezethez köthető merénylők nevét és fényképét 2016. júliusát követően nem közli, ezzel is csökkentve a radikalizálódottak terroristák bálványozására irányuló lehetőségét.

Látható, hogy a bevezetett intézkedéseknek a fő célja a tagállamok részéről az, hogy a terrorizmus iránti érdeklődésre már az elején képesek legyenek felfigyelni, illetve hogy annak az emberekben való kialakulását a gyökereinél

³⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-53-2016-INIT/hu/pdf>

⁴⁰ Strafgesetzbuch (StGB) § 89a (2a).

⁴¹ <http://www.br.de/nachrichten/oberbayern/inhalt/dschihadist-muenchen-prozess-100.html>

⁴² <http://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKBN18Y1WM>

⁴³ Code criminel.

⁴⁴ <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/09/15/97001-20160915FILWWW00349-2-ans-de-prison-pour-consultation-de-sites-djihadistes.php>

el tudják fojtani, akár a szabad mozgáshoz való jog, akár a szólás és sajtószabadság, vagy az információs önrendelkezési jog szükségszerű korlátozásának az árán is.

A büntető törvénykönyvek folyamatosan módosuló tényállásaival a tagállamok többnyire utólag reagálnak egy-egy újabb terrorizmussal összefüggő problémára.

A határon átnyúló nyomozások egyszerűsítése és felgyorsítása érdekében megalkotott európai nyomozási határozat idén májusban hatályba lépett, így most már a terrorizmus elleni küzdelemben is hasznát lehet venni. A határozat értelmében egy másik uniós ország illetékes hatósága felkérhető arra – kölcsönös elismerés alapján –, hogy tanúkat hallgasson ki, vagy házkutatásokat végezzen a felkérő ország nevében, ezáltal bizonyítékokat szerezve egy esetlegesen több tagállam biztonságát veszélyeztető terrorcselekmény megelőzéséhez.⁴⁵

A büntetőeljárások alapos nyomozati munka nélkül kudarcot vallhatnak, azonban a britek felismerték, hogy a terrorizmus megelőzése és megghiúsítása nem csak a rendőrség vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok kizárólagos feladata, hanem abban szerves része lehet az állampolgároknak is. A lakossági kampányuk⁴⁶ üzenete: „*Ne aggódj, ne késlekedj, csak cselekedj!*” mondattal foglалható röviden össze. Amennyiben valaki gyanús tevékenységet észlel, hívhatja a kormány oldalán megadott telefonszámon a rendőrséget, vagy kitölthet egy biztonságos űrlapot. Az online terrorista és az erőszakos-szélsőséges anyagokat online lehet jelenteni. Az állampolgároknak így lehetőségük van részt venni a terrorizmus elleni fellépésben, legyenek akár otthon, vagy a munkában.⁴⁷

1.1. Személyi szabadságot korlátozó intézkedések

A legtöbb vitát talán – ehhez a részhez kapcsolódóan – a rendkívüli állapot idején alkalmazandó személyi szabadságot korlátozó intézkedések általános jogba történő átemelése okozza.

A francia büntető törvénykönyv módosításával lehetősége lett a rendőrségnek arra, hogy négy órán keresztül fogva tartsa azokat az embereket, a személyazonosságuk ellenőrzése céljából, akikkel szemben terrorizmus gyanúja merült

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/EU irányelve (2014. április 3.) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról.

⁴⁶ Action Counters Terrorism (ACT).

⁴⁷ <https://www.gov.uk/government/news/action-counters-terrorism>

fel. Továbbá megjelent az az igény is, hogy a visszatérőket, akikkel szemben nincs megfelelő mennyiségű bizonyíték arra, hogy eljárást indítsanak ellenük, 1 hónapig házi őrizetben tarthassanak.

Mivel jelen esetben bármikor lehetővé vált az ilyen jogkorlátozó intézkedésnek az alkalmazása, ezért jogi szempontból szükségszerűnek tekinthető a bírói ellenőrzés, mint kontroll megléte.⁴⁸

Tavaly decemberben a bolgár parlament is elfogadta a terrorizmus elleni törvényük módosítását, melynek értelmében a nemzetbiztonsági szolgálat meghatározott esetekben őrizetbe vehetne személyeket, azaz átmenetileg bizonyos állampolgári jogok megengedetten lennének korlátozhatóak, akár bírói végzés nélkül is.⁴⁹

A terrorizmusért elítéltek szabadságvesztésének végrehajtása újabb sor kérdést vet fel, azonban a büntetés-végrehajtási feladatok szabályozásának teljessége nélkül kívánunk pár kérdésre rávilágítani.

Mindenekelőtt látni kell azt, hogy a szélsőségesek fogva tartási körülményeinek a magasabb biztonsági kockázatra tekintettel speciálisabbnak kell lennie. A nemkívánatos eszmék terjedésének megelőzése okán, a többi nem radikális elítélttől szükségszerű az elkülönítésük. Franciaországban ebből a célból hoztak létre 4 fegyházban ‘radikalizációt megelőző’ egységeket. Bár még csak kísérleti fázisban jár az átnevelési célt szolgáló program, azonban nyilvánvalóan már most látszik, hogy az általános fogva tartási körülményekhez képest, szigorított jogkorlátozó intézkedések bevezetése lesz a cél. Mind a gyakori zárkacsere, azoknak a rendszeresebb átkutatása, a személyes tárgyak fogvatartottnál tartatóságának csökkentése, mind a vásárlási lehetőségek és a sajtótermékekhez való hozzáférés korlátozása ezt a célt vetíti előre. Magyar szempontból is megállapítható, hogy egy külön börtön létrehozása a terrorizmussal gyanúsítottak, illetve a radikális elítéltek részére komoly költségeket jelentene az államnak, így célszerűbbnek mutatkozik az elkülönített egység létrehozása, amennyiben az képes a fokozott biztonsági követelményeknek megfelelni. Azonban a tárgyi feltételek csak egy részét képezik a megoldásnak, ugyanis speciálisan kiképzett, több nyelven beszélő büntetés-végrehajtási állomány nélkül csak ‘rácsok közé szorítjuk a problémát’.

Ausztrália terrorizmusellenes törvénye különleges abból a szempontból, hogy a 2016. novemberi szigorítása óta a főügyésznek lehetősége van a terroristák

⁴⁸ https://gondola.hu/hirek/207665-A_francia_ombudman_biralta_az_uj_elharitasi_tervezetet.html

⁴⁹ <http://www.mediapool.bg/sporniyat-antiteroristichen-zakon-mina-na-parvo-chetene-v-parlamenta-s-golyama-podkrepa-news252219.html>

büntetésének lejártát megelőző 1 éven belül⁵⁰ újra letartóztatási parancsot kérni a bíróságtól. Bizonyítani a szabadon engedés magas fokú kockázatát, illetve a további bűncselekmény elkövetésének valószínűségét kell csak. Határozatlan idejű fogva tartásnak tekinthetjük ezt a típusú szabadságelvonást, ugyanis 3 évre szólhat a letartóztatási parancs a büntetés kitöltését követően, ugyanakkor nincs korlátja annak, hogy hányszor lehet 3 évvel hosszabbítást elrendelni. Az ausztrál rendelkezés így akár halálig tartó fogva tartást is eredményezhet a legszélsőségesebb esetet figyelembe véve úgy, hogy a bíróság által kiszabott szabadságvesztést az elítélt terrorista már rég kitöltötte.⁵¹ Bár ez az új szabályozás 3 évente a fogva tartás felülvizsgálatára lehetőséget nyújt, azonban emberi jogilag érdemes átgondolni a határozott idejű szabadságvesztés kiszabásakor – amennyiben nem életfogytig tartó szabadságvesztést kénytelen kiszabni a bíróság –, hogy a terrorista deradikalizációjához hozzávetőlegesen mennyi időre is van szükség.

1.2. Megszigorított kitoloncolási rendelkezések

A magánszférát korlátozó másik nagy témakörben a kitoloncolás és a kiutasítás rendelkezéseinek módosulását tekintjük át.

Olaszországot egy katonai elemző szakértő⁵² 2015-ben azért látta nagyon hatékonynak a terrorizmus ellenes küzdelem terén, mert az olasz hatóságok a nemzetbiztonságra veszélyt jelentők kiutasításának, kitoloncolásának, letartóztatásának, börtönbe zárásának azonnal érvényt szereznek. Ugyanakkor az olasz belügyminisztérium továbbra is növeli a nemzetbiztonsági kockázatot jelentők célzott kitoloncolását. Amint felmerül a gyanú, hogy valós veszélyt jelenthet a gyanúsított, követni kezdik minden mozdulatát. Szükségszerűen ez a tevékenység egy idő után rengeteg összegyűjtött információt eredményez – a gyanúsított fogva tartottként történő megfigyeléséhez képest –, amit időnként több ezer ember vonatkozásában kell felülvizsgálni.

A német szövetségi belügyminiszter is az olasz prioritásokat fogalmazta meg az átfogó német biztonsági koncepció tervezete kapcsán 2016 júliusában, amikor is hangsúlyozta, hogy sűrűbben kell idegenrendészeti természetű és

⁵⁰ A tervezetben még csak 6 hónapos határidő szerepelt.

⁵¹ <https://mno.hu/kulfold/terroristak-jon-a-hatarozatlan-ideju-fogvatartas-1355250>

⁵² <http://asia.nikkei.com/Viewpoints-archive/Viewpoints/Doing-counterterrorism-right>;
http://www.truejustice.org/ee/index.php/?tjmk/comments/Counterterrorism_Another_Way_Italian_Law_Enforcement_Is_An_Effective_Model/

a kitoloncoláshoz kapcsolódó szabadságelvönő intézkedéseket alkalmazni, valamint hogy azoknak a soron kívüli végrehajtását gyorsítaniuk kell. Ennek érdekében Németországban is elrendelhetnek olyan személyekkel szemben is kitoloncolási őrizetet, akik a hatóságok megítélése szerint veszélyeztetik a közbiztonságot. A koncepcióban szerepelt továbbá a kitoloncolási őrizetnek a 10 napra történő meghosszabbítása.⁵³ Azokat az elutasított menedékkérőket pedig, akik közveszélyes iszlamistaként vannak nyilvántartásba véve, legfeljebb hat hónapig tartó kitoloncolási biztonsági őrizetbe kívánják venni.

A német belügyminiszter a Szövetségi Bűnügyi Hivatalnak⁵⁴ a jogkörébe sorolná a kitoloncolási őrizet kezdeményezésének elrendelését, és szövetségi ellenőrzés alatt álló kiutazási központokat hozna létre – a tartományi szintűek helyett –, a kitoloncolások hatékonyabb végrehajtása érdekében. A közös központ feladatai körébe sorolnák a szükséges iratok beszerzését, kiállítását, valamint ez a központ biztosítaná a kényszerkiutasított személyeknek az utazást megelőző napokban, hetekben az elhelyezést.

A német belügyminiszter felvetette továbbá annak az ötletét, hogy a hatékonyság szempontjából ezeket a szövetségi ellenőrzés alatt álló központokat repülőterek közelében kellene létrehozni a kitoloncolásra váróknak.⁵⁵

Természetesen az intézményi háttér megléte fontos momentum, azonban ha nem hajthatóak végre a jogerősen végrehajtható kitoloncolások, vagy azért, mert nem fogadja az érintettet az országa, vagy azért, mert a kitoloncolandó személy nem együttműködő – akadályozza és késlelteti a végrehajtást –, akkor az őrizetben tartás eredeti, kitoloncolási célját a hónapok előre haladtával egyre inkább átveszi a biztonsági célú őrzés. Ez azonban bizonytalan helyzetet eredményez az őrizetbe vettnek és pénzügyileg az adott államnak is.⁵⁶

Éppen ezért szerepel a javasolt intézkedések között a Szövetségi Bevándorlási és Migrációs Hivatal⁵⁷ jogkörének olyan irányú módosítása, mely alapján ellenőrzési jogot fognak kapni a menekültek telefonjain és SIM kártyáin lévő adatok felett, az érintettek személyazonosságának gyorsabb megállapítása vagy ellenőrzése céljából. Továbbá az utazásra való alkalmasság a helybeni orvosi vizsgá-

⁵³ 4 nap volt korábban.

⁵⁴ *Bundeskriminalamt (BKA)*.

⁵⁵ <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/innenminister-de-maiziere-leitlinien-fuer-einen-starken-staat-in-schwierigen-zeiten-14601852.html>

⁵⁶ *Case of Lokpo and Touré v. Hungary* no. 10816/10., 2011. szeptember 20-i ítélet, *Case of Hendrin Ali Said and Aras Ali Said v. Hungary* no. 13457/11., 2012. október 23-i ítélet

⁵⁷ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), <http://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite-node.html>

lattal hamarabb bizonyíthatóvá válik. Motiváló tényező lehet mindemellett az önkéntes visszatérésre történő ösztönzés, ugyanis annál magasabb pénzösszeget kapnak az érintettek, minél hamarabb hozzák meg a döntést a hazatérésre. A német szövetségi kormány ezt a pénzügyi keretet idén tovább növeli.⁵⁸

A menekültügyi reformjaink értékelését mellőzve, azt kizárólag a terroristák vonatkozásában értékelve elmondható, hogy Magyarországon alapvetően, ha valaki menedékkérelmet, az jelenleg még nem alapozza meg azt,⁵⁹ hogy idegenrendészeti őrizetbe (kitoloncolás céljából foganasított őrizetbe) vegyék. Természetesen ez a korlátozás eddig sem terjedt ki a terroristákra, ugyanis ha a menedékkérelmet benyújtó feltételezhetően terrorista, abban az esetben idegenrendészeti őrizetbe kell venni. Magyarországon ezt az idegenrendészeti hatóság maximum 72 órára rendelheti el, amit azonban a bíróság akár egy évig terjedően is meghosszabbíthat.⁶⁰

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a súlyos terrorcselekmények elkövetői esetében döntött arról, hogy ezek az elkövetők nem jogosultak menekültstátuszra. Ezt a rendelkezést összhangban az uniós szabályokkal mi is átültettük a jogrendszerünkbe.⁶¹ Arra a kérdésre a választ, hogy mi lesz azokkal, akik nem vettek részt közvetlenül terrorcselekmény elkövetésében, azonban egy terrorista szervezetben vezető tisztséget töltöttek be, a Bíróságnak 2016 júniusában Belgium által felterjesztett előzetes döntéshozatali kérelemre adott válasza adja meg. A Bíróság év elején döntött abban, hogy elegendő-e a terrorista szervezet irányító tagjaként való elítélés – úgy, hogy a kérelmező nem követett el és nem is kísérelt meg elkövetni terrorcselekményt, valamint ezzel nem is fenyegetőzött –, ahhoz, hogy a menekültstátuszért folyamodó kérelmező esetében a 2004/83/EK tanácsi irányelv 12. cikkének (3) bekezdése alapján kizáró okot képezzen a menekültkénti elismerés alól.⁶² A Bíróság elegendőnek tartotta a tagállamok bíróságai által a terrorista csoport tevékenységeiben való részvétel miatti elítélést, illetve azt a megállapítást, hogy a kérelmező személy a terroristacsoport irányító tagja. Így bármilyen további bizonyítási kötelezettségre tekintet nélkül megtagadható a menekültstátusz ezekben az esetekben.

⁵⁸ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-will-zahl-der-abschiebungen-mit-16-punkte-plan-erhoehen-a-1133615.html>

⁵⁹ <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/vissza-kell-allitani-az-idegenrendeszeti-orizetet>

⁶⁰ 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról, 54. §.

⁶¹ 2007. évi LXXX. törvény a menedékkérelméről, 8. § (4).

⁶² C-573/14. (39) 3).

1.3. Elektronikus nyomkövető jeladó viselése

Elgondolkodtató felvetés a nemzetbiztonságra vagy közbiztonságra veszélyes személyek elektronikus nyomkövető jeladó viselésére kötelezése. Egyrészt a szabad mozgáshoz való jog – korlátozottan bár –, de jobban megvalósulna, mint a tényleges fogva tartás alatt, másrészt viszont a magánszférához való jog óhatatlanul redukálódik. Viszont ez az intézkedés sem problémamentes, ugyanis a nyomkövetők figyelemmel kísérése plusz személyzetet igényel, a zónák határának átlépése esetén azonnal a helyszínre kell küldeni a személyi állományt, illetve a távolból nehéz megelőzni, vagy azonnal közbelépni bűncselekmény elkövetése esetén. Az eszközök beszerzésének procedúrájáról nem is beszélve. A reintegrációs őrizet⁶³ kapcsán magyar részről a rendszer működőképesnek és eredményesnek bizonyul, viszont a büntetés-végrehajtási rendszerben jutalomnak számít, ha valaki visszatérhet a börtön falai közül a korábbi életterébe elektronikus nyomkövető jeladó viselésével, így alapvetően nem célja egy fogvatartottnak a szabályok megszegése. Ez egy terrorizmus gyanújával megfigyelt személynél esetlegesen inkább korlátozó, előzetes büntetés érzetét keltő intézkedéssé válhat.

Németországban a szövetségi bűnügyi hivatal működéséről szóló törvény⁶⁴ módosításával jogalapja lett az elektronikus jeladó viselésére kötelezésnek, azokkal a személyekkel szemben, akikről valószínűsíthető, hogy terrorcselekmény elkövetésére hajlamosak. Az intézkedés feletti kontrollt a készülék viselésére engedélyt adó bíróság, illetve az intézkedés elleni bírói jogorvoslat jelenti.

Belgiumban viszont a radikalizálódott személyek nyomkövető karkötő viselésére kötelezése jogi megalapozás hiányában jelenleg még nem valósult meg, ugyanis az intézkedésre vonatkozó javaslatot a szövetségi kormány visszavonta.⁶⁵

Összefoglalható, hogy a legtöbb ország a terroristák, illetve a radikális személyek speciális fogva tartási körülményeivel akkor kezd el foglalkozni, amikor már ténylegesen biztosítani kell ezeknek az embereknek a társadalomtól való elkülönítésüket, vagy a fokozott megfigyelésüket. A tömeges jogszabály-módo-

⁶³ 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési eljárás végrehajtásáról, 61/A–61/D. §.

⁶⁴ Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), Abschnitt 5, § 56.; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/111/1811163.pdf>

⁶⁵ <http://www.7sur7.be/7s7/fr/32684/Menaces-terroristes-en-Belgique/article/detail/3088323/2017/02/23/Les-djihadistes-potentiels-ne-porteront-pas-de-bracelet-electronique.dhtml>

sításokkal az új intézményi háttérnek, valamint a bevezetett új intézkedéseknek a jogalapját igyekeznek megteremteni az uniós tagállamok is, azonban ezeknek a változtatásoknak a hatékonyságára majd csak a 'tesztelések' után lehet következtetni.

Már most látható, hogy számtalan a kérdés alapvető jogi oldalról is, többek között az, hogy elegendő-e egy radikális személyt megfigyelni, esetlegesen nyomkövető jeladó viselésére kötelezni, vagy a biztonság érdekében őrizetbe kell venni és el kell zárni a külvilágtól?

2. Az informatikai biztonság és a titkos megfigyelések szerepének felértékelődése

A digitális technológiák fejlődésével ma már az online terrorista propaganda, valamint a jogellenes gyűlöletbeszéd sokkal célirányosabban és gyorsabban tud terjedni. Az erőszakos radikalizálódáshoz vezető, interneten keresztüli információáramlásnak az informatikai szakterület együttműködésével kell gátat szabni.

Másrészt viszont a biztonsági kihívások növekedésével az országok részéről egyre nagyobb igény jelentkezik a terroristák – és ezáltal sokszor elkerülhetetlenül, az állampolgáraik – széles körű megfigyelésére.

A párizsi merényletsorozatot követően a terrorizmus elleni harc részeként az Európai Bizottság által kidolgozott cselekvési terv⁶⁶ tartalmaz egy javaslatot a névtelen virtuális fizetőeszközök, telefonkártyák anonimitásának a megszüntetésére. A személyazonosság igazolásának szükségességét az indokolja, hogy például terrorcselekmény elkövetésének gyanúja esetén a bírósági eljárás során könnyebb és gyorsabb legyen beazonosítani a felhasználókat.

Az unió felismerte az új virtuális fizetőeszközökben – mint amilyen a bitcoin is – rejlő kihívásokat, így megszületett az erre vonatkozó intézkedés is, hogy ezeket az internetes fizetőeszközöket ne lehessen valódi pénzre váltani névtelenül.⁶⁷

Belgiumban tavaly év végén lépett hatályba az a rendelkezés, amelynek kapcsán ezentúl nem csak az előfizetéssel, hanem a feltöltős kártyával rendelkező ügyfeleknek az adatait is tárolni fogják a mobilszolgáltatók. A már meglévő kártyás telefonok esetében a felhasználók hat hónapot kaptak arra, hogy ada-

⁶⁶ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e6e0de37-ca7c-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0008.03/DOC_1&format=HTML&lang=hu&parentUrn=CELEX:52016DC0050

⁶⁷ <https://www.welt.de/finanzen/article156781137/Europa-will-dem-Terror-jetzt-das-Geld-entziehen.html>

taikat bejelentsék a szolgáltatójuknál. Adatvédelmi szempontból ugyanazok az adattitkosítási és adatmegőrzési szabályok vonatkoznak a feltöltős kártyák esetében, mint az előfizetéssel rendelkezőkre.⁶⁸

Magyarországon is megtörtént az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény ez irányú módosítása. Meg kell jegyezni, hogy a hírközlési szolgáltató által kezelt adatokból az arra felhatalmazott szervek számára adatszolgáltatás kizárólag konkrét személyek megjelölése esetén történhet, a teljes adatbázisba betekintésre nem jogosultak.

Németországban a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben folytatott információcsere javításáról szóló törvénycsomagnak (a továbbiakban: Anti-Terror-Paket)⁶⁹ a része volt a távközlési törvénynek a módosítása⁷⁰ is. Ezentúl a távközlési szolgáltatóknak az ügyfelek személyazonosságáról arcképes igazolvány felmutatását követően kell meggyőződnie, majd ez alapján kell a nyilvántartásban rögzíteniük a jogszabályban felsorolt adatokat.

A terrorizmus finanszírozása és a terrorista csoportok tevékenységének nyomon követése és felszámolása érdekében már nem csak a tagállami nyomozó hatóságok és nemzetbiztonsági szolgálatok részéről jelenik meg az igény, hanem az uniós tagállamok hatóságai részéről is, hogy megkaphassák a személyazonosításra alkalmas adatokat a szolgáltatók adatbázisaiból.

2.1. Kommunikációs szolgáltatók

A nagy amerikai kommunikációs szolgáltatók együttműködési hajlandósága nagyon sokat változott az elmúlt években. A büntetendő – terrorizmushoz köthető – tartalmak eltávolításában ma már, többek között a Google, a Microsoft, a Twitter és a Facebook olyan technológiák kidolgozásán munkálkodik, ami automatizált algoritmusok segítségével el tudja távolítani a terrorizmussal összefüggő képeket, videókat, dokumentumokat, fiókokat. Továbbá a szolgáltatók kifejezetten terrorizmussal kapcsolatos feladataik ellátására növelik a személyi létszámukat is. Fenntartásokra ad okot azonban az, hogy bírói végzés, valamint bármilyen külső kontroll nélkül lényegében a rendszer kezelője azt távolít el az internetről, amit ő jogellenesnek lát.

⁶⁸ <http://www.decree.belgium.be/en/total-27-million-active-sim-cards-registered>

⁶⁹ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/087/1808702.pdf>

⁷⁰ Telekommunikationsgesetz (TKG) 111 §.

A nyomozások során a hatóságok sokszor falakba ütköznek, ugyanis a telefonbeszélgetések vezető szerepe egyre jobban háttérbe szorul az ingyenes üzenetküldő alkalmazások lényegesen gyakoribb használata mellett. Az olyan kommunikációs szolgáltatók, mint a Whatsapp, Viber, Skype, Co együttműködésre és adatszolgáltatásra kötelezése még tárgyalási fázisban jár, ugyanis az információs önrendelkezési jog korlátozása értelemszerűen vitákat eredményez.

Németország és Franciaország az Európai Bizottsághoz fordult, hogy a cégek által használt titkosítások részleges feloldásával a terroristák közötti beszélgetéseket megfigyelhessék, a nyomozások eredményességére tekintettel.⁷¹ Ugyanakkor a két ország politikusai megállapodtak abban is, hogy kölcsönösen lehetőséget adnak a másik bűnüldöző és nyomozó hatóságainak arra, hogy a területükön működő internetszolgáltatókhoz közvetlenül adatkéréssel forduljanak.⁷²

A német szövetségi belügyminiszter a lakosság védelmének érdekében támogatta a hatósági jogosultsági körök bővítését a kommunikációs rendszereken folyó beszélgetések ellenőrzésének a céljából.⁷³ A német parlament által elfogadott új törvény lehetővé teszi azt, hogy a nyomozó hatóságok még a titkosítás előtt – állami engedéllyel – trójai programot telepítsenek a célszemély eszközeire, és ezáltal hozzáférjenek az elküldés előtti, még a titkosításon át nem esett tartalmakhoz. A bevezetett intézkedést ellenzők érvként hozzák fel azt, hogy az emberek szinte a teljes magánéletüket a telefonjaikon tárolják, az internetkapcsolaton keresztül történő adatlenyérés pedig teljes betekintést nyújthat a megfigyelt személy életébe.^{74 75}

Az Egyesült Királyságban már elfogadott megfigyelési törvény⁷⁶ az internetszolgáltatókat arra kötelezi, hogy az ügyfelek böngészési adatait egy éven át tárolják, illetve a vállalatokat a rendfenntartó erők és a nemzetbiztonsági

⁷¹ <http://www.independent.co.uk/life-style/gadgets-and-tech/news/whatsapp-privacy-under-threat-as-france-and-germany-push-eu-to-allow-states-to-break-encryption-a7204961.html> ; <https://www.euractiv.com/section/data-protection/news/eu-to-propose-new-rules-on-police-access-to-encrypted-data-in-june/>

⁷² <https://sg.hu/cikkek/it-tech/120885/nemet-francia-javaslat-az-uzenetkuldo-programok-lehallgatasa>

⁷³ <https://sputniknews.com/europe/201706121054542164-germany-anti-terror-surveillance/>

⁷⁴ <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/staatstrojaner-hackerangriff-aus-dem-bundestag-a-1153618.html>

⁷⁵ https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2017/06/2017-06-19_Rechtsausschuss_18-6361_Aenderungsantrag_GroKo_StPO-Reform.pdf

⁷⁶ Investigatory Powers Act.

szolgálatok minisztériumi engedély birtokába arra kötelezhetik, hogy a titkosításait feloldják.⁷⁷

Jelenleg is zajlanak egyeztetések a francia elnök és a brit kormányfő között arra vonatkozóan, hogy az interneten keresztül történő gyűlöletre és terrorizmusra uszítás megszüntetésére új terrorizmusellenes stratégiát dolgozzanak ki.⁷⁸ Az intézkedés fő célja a kommunikációs szolgáltatók új jogi felelősségének létrehozása lenne – amely büntetéseket is tartalmazhatna, többek között bírságokat –, amennyiben nem távolítják el a káros tartalmakat a vállalatok.

Csehországban a kiberbiztonsági feladatokkal az elfogadott törvénytervezet alapján a katonai nemzetbiztonság⁷⁹ lesz megbízva. Az elektronikus kommunikációs hálózatok operátor eszközein futó adatátvitel folyamatai a tervek szerint megfigyelhetőek lesznek. Az egyes személyek közötti magán kapcsolattartás, valamint az elektronikus úton zajló kommunikáció megfigyelését viszont kizárólag bírói engedély birtokában lehet ezentúl is folytatni.⁸⁰

Oroszországban az új terrorellenes törvény olyan adatrögzítési kötelezettségeket tartalmaz, amely alapján 2018. július 1-jét követően 3 évig minden telekommunikációs szolgáltatónak meg kell őriznie a metaadatokat, 6 hónapig pedig a telefonhívások és az egyéb kommunikációk tartalmát kell tárolniuk. Amennyiben a nemzetbiztonsági szolgálatok kéréssel fordulnak feléjük, úgy azokat az adatokat kötelesek lesznek kiadni.⁸¹

Érdekes személyiségi jogi és adatvédelmi kérdéseket vet fel az USA-ba utazók esetében az ESTA⁸² nyomtatványon – önkéntesen – feltüntetendő azon adatok köre is, amelyek a közösségi oldalakon történő regisztrációkat tartalmazzák.⁸³ Jogosan vetődhet fel az emberekben a kérdés, hogy a megadott fióknevek alapján milyen mélységű ellenőrzésnek vetik alá a közösségi oldalait, a *magánszféra sérthetetlenségéhez való jog vajon mennyiben korlátozódik a biztonság fokozott előtérbe helyezése mellett.*

⁷⁷ <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/investigatorypowers/stages.html>; <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/contents/enacted/data.htm>

⁷⁸ <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/12/may-macron-online-terror-radicalisation>

⁷⁹ <https://www.vzcr.cz/>

⁸⁰ <http://praguemonitor.com/2016/10/06/govt-wants-cyber-security-fall-under-military-agents>

⁸¹ <https://meduza.io/en/feature/2016/06/24/russia-s-state-duma-just-approved-some-of-the-most-repressive-laws-in-post-soviet-history>

⁸² Electronic System for Travel Authorization: <https://esta.cbp.dhs.gov/esta/application.html?execution=elsl>

⁸³ <http://www.politico.com/story/2016/12/foreign-travelers-social-media-232930>

2.2. Biometrikus adatok

A terrorista cselekményt elkövetett személyek azonosíthatósága érdekében kulcsfontosságú, hogy egyedi azonosítóik – mint például ujjnyomatok és DNS-ek – szerepeljenek az Interpol adatbázisában. Ez a rendszer azonban a jelenleg közel 9000 nyilvántartott külföldi terrorista esetén csupán 10% vonatkozásában tartalmaz biometrikus adatokat, vagy nagyfelbontású képet.⁸⁴

Az elmúlt időszakban kijelenthető, hogy jelentősen növekedett a tranzitzőnákba érkezőktől levett ujjnyomatoknak a száma, azonban a releváns adatbázisokkal – kiemelten a harmadik országok hasonló adatbázisaival – történő összevetésük még mindig nem zökkenőmentes. Fontos lenne az összehasonlítás már csak abból a szempontból is, mert sokan úti okmányok nélkül érkeznek a tranzitzőnákba.

A párizsi terrortámadások a briteket is arra sarkallták, hogy elgondolkodjanak a szigorúbb intézkedések határaikon történő bevezetésén, ugyanis az országukba becsempészett illegális fegyverek száma egyre nagyobb aggodalmat váltott ki. A brit nemzeti terrorellhárítás koordinálásáért felelős vezető Neil Basu javaslata éppen ebből kifolyólag az, hogy bárki, aki belép az országukba, attól vegyenek ujjnyomatot és készítsenek írisz felvételt róla, ezáltal is növelve a biometrikus adatbázisukat.⁸⁵

Az osztrák belügyminiszter az idei év elején szintén javasolta, hogy a harmadik országból érkezőket biometrikus adatokkal azonosítsák.⁸⁶

A német terrorellenes intézkedéscsomag ugyancsak tartalmazta eredetileg azt a javaslatot, hogy a menedékkérőket utólagos biztonsági átvilágítás alá vegyék, illetve biometrikus adataikat újra rögzítsék.⁸⁷

Az unió tagállamai már megállapodtak ugyanakkor abban, hogy kiegészítik a Schengeni Információs Rendszert egy automatikus ujjnyomat-azonosító rendszerrel (AFIS), melynek kialakítása után az Europol is hozzá fog férni a bünygyi nyomozás és a terrorizmus elleni küzdelem érdekében a rendszer adataihoz.⁸⁸ A biometrikus adatok rögzítése és tárolása jelentős adatvédelmi kockázatokkal jár, azonban megfelelő elvek és biztosítékok mentén pozitív hatással lehet a

⁸⁴ <https://www.interpol.int/News-and-media/News/2016/N2016-147>

⁸⁵ <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/11/10/fool-proof-biometric-testing-needed-to-keep-borders-safe-says-an/>

⁸⁶ http://orientpress.hu/cikk/2017-01-05_szigoritanak-a-biztonsagi-intezkedeseket-ausztriaban

⁸⁷ <http://www.hirado.hu/2016/12/27/ime-a-nemet-terrorellenes-intezkedescsomag/>

⁸⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0205&from=HU>

helytelen azonosítások elkerülésére, és egyben az ország állampolgárainak biztonságára is.

2.3. Kamerás térfigyelő rendszer

A fokozott megfigyelés nem csak a terroristák internetes tevékenységére vonatkozik, ugyanis egyre több ország alkot olyan jogszabályokat, amelyek lehetővé teszik a közterületeken a térfigyelő kameráknak az elhelyezését, valamint a rendszámleolvasó eszközök számának növelését.

Németországban már a berlini támadást megelőzően előkészítettek a kamerás térfigyelő rendszerek kiterjesztésére vonatkozóan egy javaslatot, melyben jelezték az adatvédelmi szabályok módosításának a szükségességét is.

A Bundestag alsóháza – a nézeteltérések ellenére – elfogadta, hogy a közbiztonság megerősítése céljából közhasználatú magánterületeken – a bevásárlóközpontokba, sportlétesítményekbe, parkolókba –, is kihelyezzenek a tartományi kormányok, az adatvédelmi hivatal engedélyével rendőrségi térfigyelő kamerákat. Ugyanis a személyes adatok védelme mellett az élet, az egészség és a szabadság védelméhez való jogok érvényesítését is súlyozottan figyelembe kell venni mostantól egy ilyen engedély megadásánál.

Ausztriában ugyancsak a németekéhez hasonló intézkedések bevezetésére készülnek. A megfigyelések szigorításával szeretnének eredményeket elérni a terrorizmus megelőzése terén. Azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a javaslat megvalósításához meg kell teremteni mind a technikai feltételeket, mind azt a személyi háttérrel, akik a beérkező információk elemzését elvégzik.⁸⁹ Azonban várhatóan év végére a schwechati repülőtéren az arcfelismerő rendszer üzembe helyezése megtörténik.⁹⁰

Londonban egyes szakértők a biztonság javulását szintén a térfigyelő kamerák számának növelésében látják, olyan helyeken többek között, mint a tömegközlekedési eszközök, vagy éppen a megállók.

Belgiumban a repülőtereken és az oda vezető utakon is biztonsági kamerarendszert építettek ki, hogy a járművek rendszámának azonosítására és az arcfelismerésre is képes kamerák automatikusan kiszűrjék a gyanús viselke-

⁸⁹ http://orientpress.hu/cikk/2017-01-05_szigoritanak-a-biztonsagi-intezkedeseket-ausztriaban

⁹⁰ <https://kurier.at/chronik/wien/flughafen-wien-ruestet-auf-gesichtserkennung-ist-fix/275.974.877>

dést.⁹¹ A terroristák beazonosítása érdekében a központba továbbított adatokat a rendőrségi nyilvántartással összevetik, ugyanakkor a rendőrök is speciális képzésben részesültek a rendellenes viselkedési minták felismerése céljából.

2.4. Fokozódó információgyűjtés

A brüsszeli merényleteket vizsgáló parlamenti bizottság előtt a Migrációs Hivatal⁹² vezetője azt javasolta, hogy minden menekült és migráns mobiltelefonját, számítógépét, valamint elektronikus adathordozóját át kellene vizsgáltatni, hogy a szélsőségeket és a terroristákat ki tudják szűrni.⁹³

A németeknél már el is fogadták azt a vitatott jogszabálycsomagot, melynek részeként a Szövetségi Bevándorlási és Migrációs Hivatal⁹⁴ lehetőséget kapott arra, hogy a menedékkérők mobiladatait vizsgálhassa, a személyazonosságok tisztázása érdekében. Ez az intézkedés az ellenzők szerint azonban sérti a magánszférához való jogot.⁹⁵

Svájcban a Szövetségi Hírszerző Szolgálatnak az uniós tagállamok nemzetbiztonsági szolgálatainak hatásköreihez képest jóval kevesebb jogosítványa volt. A svájci népszavazást követően azonban – a már korábban elfogadott jogszabályuk alapján – ezentúl bírói engedéllyel lehetősége lesz a hatóságoknak a telefonok lehallgatására, a rejtett kamerák és lehallgató készülékek lakásokba telepítésére és a számítógépes adatok megszerzésére, az egyéni szabadságjogok tiszteletben tartásával. Az új hírszerzési törvény⁹⁶ 2017. szeptember 1-jén fog hatályba lépni Svájcban.

2.5. Adatbázisok

Megfigyelhető, hogy az országok egyre nagyobb számú és egyre többféle típusú adatbázis létrehozásán dolgoznak. Az unión belüli közös adatbázisok megteremtésére is növekvő igény mutatkozik, a terrorizmus leküzdésének égisze

⁹¹ <http://www.xpats.com/camera-shield-takes-over-brussels-airport-security>

⁹² Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ).

⁹³ http://www.standaard.be/cnt/dmf20170207_02717130

⁹⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

⁹⁵ <http://www.berliner-zeitung.de/politik/weitere-verschaerfung-bei-asylrecht-und-abschiebungen-26928734>

⁹⁶ Nachrichtendienstgesetz (NDG).

alatt. A nemzetbiztonsági szolgálatok és a nyomozó hatóságok pedig tendenciásképpen azt az irányt támogatják, hogy egyedi kérések nélkül, automatikusan nyerhessenek ki adatokat az adatbázisokból.

Németországban a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben folytatott információcsere javításáról szóló törvénycsomagban is megjelenik a konkrét jogalapja annak, hogy a Szövetségi Alkotmányvédelmi Hivatal⁹⁷ a meghatározó külföldi partnerszolgálatokkal – különösen a szomszédos országokkal és más uniós és NATO-s tagországok nemzetbiztonsági szolgálataival – közös adatbázisokat hozzon létre a terrrorszervezetek és hálózataik felderítése érdekében.⁹⁸ Az adatbázisokban 14 éves kor fölötti személyeknek az adatait lehet majd nyilvántartani, amennyiben a javaslatot elfogadják. A törvény ellenzői az információs önrendelkezési jog sérelmét látják ebben a módosításban, ugyanis a nemzetbiztonsági szolgálatok bármikor kinyerhetnek adatokat a nyilvántartásokból, nem konkrét, egyedi ügyekben fog történni az információcsere.

Belgiumban a hatóságok a gyűlöletre uszító hitszónokok adatainak tárolására egy új adatbázist hoztak létre, a belügy, a külügy, a védelmi és az igazságügyi minisztériumok együttműködésével, valamint tervben van egy hangnyomat adatbázis létrehozása is, melyben a telekommunikációs eszközökkel rögzített hangnyomatokat tárolnák. A hangnyomatok azonban a büntetőeljárásban nem lennének felhasználhatók bizonyítékként, csak a nyomozók munkáját segítenék.

Az Öböl menti országok is tervezték a közös elektronikus adatbázis létrehozását a terroristák nyilvántartására. Az adatbázisba a terrorista személyes adatai mellett az is rögzítésre kerülne, hogy az érintett melyik terrrorszervezetnek a tagja, valamint hogy a régió biztonságára konkrétan milyen veszélyt jelent.

Az online terrorista tartalmak elérhetőségének csökkentése céljából megjelent az arra vonatkozó szándék is, hogy legyen egy olyan közös felület az unióban, ahol az igényelt adatokat a nemzetközi tartalomszolgáltatók az Europol részére átadják. A tagállamok IRU egységei pedig az Europolon keresztül igényelhetnék a káros propaganda eltávolításához a szükséges adatokat.⁹⁹

Az Európai Unióba vízummentesen utazók biztonsági ellenőrzésének megerősítése céljából az unió létre kívánja hozni az Európai Utazási Információs és Engedélyezési Rendszert (a továbbiakban: ETIAS),¹⁰⁰ bízva abban, hogy ez a rendszer növelni fogja a tagállamok belső biztonságát és segíteni fogja a

⁹⁷ Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV).

⁹⁸ Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) § 22b.

⁹⁹ Bel- és Igazságügyi Tanács ülése: 2016. november 18.

¹⁰⁰ COM/2016/0831 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0831>

schengeni határokon történő jogszerű beutazásokat. Azonban nem elhanyagolandó a tagállamok részéről az sem, hogy a már meglévő nemzetközi és európai adatbázisokba mindenki továbbítsa a meglévő adatait, ugyanis az utazási engedélyek kiadása előtt a kérelmekben szereplő adatok ezekkel az adatbázisokkal is összevetésre kerülnek.¹⁰¹

Megállapítható, hogy minél több adatbázis jön létre, annál több odafigyelést igényel a helyes adatkezelés, valamint a duplikációknak az elkerülése, így egy egységes kereső létrehozása valós igényként jelentkezik.

A légiutas-nyilvántartási adatállományról szóló (PNR) irányelv¹⁰² tagállamok általi implementálása annak érdekében szükséges, hogy a légi fuvarozók a tagállamokban létrehozott utas-nyilvántartó hatóságoknak megkezdhesék a nemzetközi járatok utasairól az adatok továbbítását. Ezeket az adatokat viszont kizárólag terrorista bűncselekmények és a súlyos bűncselekmények megelőzésére, felderítésére, kivizsgálására és büntetőeljárás alá vonás céljából lehet felhasználni. A belgák elfogadták a PNR irányelv kiterjesztését a szárazföldi és a vízi járművekre is, mely elképzeléshez Franciaország, Hollandia és Nagy-Britannia is csatlakozott.¹⁰³ A terrorizmus elleni küzdelem 'jelige' alatti adatgyűjtés azonban nem alkalmas például a hamis igazolvánnyal utazó terroristák kiszűrésére.

Nyilvánvalóan az uniós szintű rendszerek kiépítésén van jelenleg a hangsúly. A terrorcselekményekre hivatkozva a tagállamok mind egyénileg, mind közösségileg elkezdtek technikai újításokkal operálni. Láthatóan egy-egy terrorcselekmény bekövetkezte után rohamos információgyűjtés indul meg, átírva egyben a jogszabályok adta kereteket. A biztonság fenntartása érdekében begyűjtött biometrikus adatok, a kamerás megfigyelőrendszerekkel és egyéb technikai eszközökkel rögzített adatok az adatbázisok méretét és számát is jelentősen növelni fogják.

3. Fegyverviselési szabályok változása

Alapvetően az egyén és a társadalom terroristák elleni védelme a rendfenntartó erőknek a feladata. Különleges jogrend érvénybe lépésekor azonban akár a had-

¹⁰¹ <http://kamaraonline.hu/cikk/europai-bizottsag-tudnunk-kell-kik-kelnek-at-hatarainkon>

¹⁰² Brüsszel, 2016. április 15. (OR. en) 2011/0023 (COD) PE-CONS 71/15

¹⁰³ <http://www.ad.nl/home/paspoortcontrole-op-trein-enlscquo-maakt-het-terrorist-beetje-lastigerenlscquo~a3b77f8e/>

sereg bevonására is van lehetőség. Magyarország Alaptörvényének módosításával a bevezetett új, különleges jogrend a 'terrorveszélyhelyzet' ad arra módot, hogy a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok mellett végső esetben a Magyar Honvédség is bevethető legyen a terrortámadásokkal szemben.¹⁰⁴

Németországban szintén megfogalmazódott annak az igénye, hogy komoly terrortámadás esetén mozgósítani lehessen a hadsereget. A német alkotmány 35. cikkelye¹⁰⁵ tartalmazza a hadsereg terrorcselekmények során történő ultima ratio jellegű bevetését. Az új terrorellenes német törvénycsomag ugyanakkor mégis inkább a rendőrség megerősítésére épül.

Érthető az a kettős igény az állampolgárok részéről, hogy a terroristák fegyverhez jutásának korlátozását kulcspontnak tartják, azonban önmaguk életének és magánszférájának védelme érdekében – főleg ott ahol érezhetően nőtt a terrorizmus bekövetkezésének a kockázata – egyre nagyobb az igény a legális fegyverhez jutáshoz is.

A fegyverek megszerzéséről és tartásáról szóló uniós irányelv¹⁰⁶ szigorított a korábbi szabályokon. Bizonyos félautomata tűzfegyverek polgári használatát megtiltották, különösen fenyegetőnek titulálták a biztonságra nézve azokat, amelyek automatává alakíthatók át.¹⁰⁷ A módosulások teljes körű áttekintése nélkül kiemelendő, hogy minden tagállamnak regisztrálnia kell a nyilvántartási rendszerében a tűzfegyvereket és az alapvető alkotóelemeit,¹⁰⁸ ugyanakkor a terrorcselekményekkel összefüggésben nagy jelentősége van annak, hogy a nemzeti illetékes hatósággal a kereskedők és a közvetítők mindig megosszák az új információkat.¹⁰⁹ Kiemelten fontosnak tarja az irányelv továbbá azt, hogy az online kereskedelem megfelelően ellenőrzött keretek között történjen, a vevő személyazonossága és a meghatározott engedélyek minden esetben ellenőrizve legyenek.¹¹⁰

Az irányelv fogadtatása kettős volt, a luxemburgi igazságügyi miniszter a túl sok megengedő kivételre panaszkodott, aminek következtében álláspontja szerint az egységes uniós rendszer elérése, mint cél, már nem garantált. Míg mások pont a jogszerű fegyvertartók dolgának nehezítését látják a szigorításban, és nem a bűnözők fegyverhez történő hozzáféréseinek nehezítését. Finnországnak,

¹⁰⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 51/A. cikk (5).

¹⁰⁵ A hadsereg bevetését természeti katasztrófa, illetve súlyos baleset esetén teszi lehetővé.

¹⁰⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32017L0853>

¹⁰⁷ Uo. (23).

¹⁰⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/853 irányelvének (6) pontja.

¹⁰⁹ Uo. (10).

¹¹⁰ Uo. (14).

továbbá a balti államoknak a célja éppen ezért pont az volt, hogy a múzeumok, gyűjtők, sportlövészek, a nemzeti fegyveres erők, valamint a vadászok számára kivételt biztosítsanak az eltúlzottnak vélt szigorítás alól. Csehország és Lengyelország a módosítások ellenére is ellenállást tanúsított.¹¹¹

Csehország az uniós szigorítással egyet nem értve, a saját jogrendszerébe az irányelvben meghatározottaktól eltérő rendelkezéseket készül beépíteni. Idén januárban a nizzai és a berlini terrortámadásokra válaszul a csehek az alkotmányuk módosítására terjesztettek elő javaslatot annak érdekében, hogy a törvényes fegyvertartók¹¹² használhassák a fegyverüket a terroristák ellen.¹¹³ Ugyanakkor az új terrorizmus elleni törvényük alapján gépkarabélyokkal szerelték fel a közterületen járőröző rendőreiket. A terrorkészültség fokozása esetén a rendőr járőröket a haderő tagjaival is módjukban áll megerősíteni a cseheknek.

Az unió tagállamainak egy része abba az irányba tart, hogy a márciusi brüsszeli és a novemberi párizsi merényletek következtében bevezetett szigorúbb fegyvertartási szabályok mellett folyamatosan intézkedik a rendőrsége létszámának növelésére, továbbá a rendfenntartó erőknek egyre több és modernbb fegyvert biztosít. Ezzel is lényegében azt kommunikálva az emberek felé, hogy biztonságban vannak, nincsen okuk az 'eltúlzott' önvédelmi reakcióra.

A bajor tartományi kormány például elfogadott egy közbiztonság-erősítő csomagot, melyben határoztak a bajor rendőrség kétezer fővel történő megnöveléséről 2020-ig, valamint a rendőreiket új ballisztikus védőfelszereléssel látják el, akik többek között modernbb fegyvereket, sisakokat, golyóálló mellényeket kapnak.¹¹⁴

Belgiumban a belügyminiszter döntése szerint engedélyezhető a rendőröknek a szolgálaton kívüli fegyverviselés.¹¹⁵ Ennek az intézkedésnek a bevezetésével a fő cél természetesen – a terrorista támadások kockázata miatt – a biztonság

¹¹¹ <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-attacks-eu-guns-idUKKCN0YW1JT>

¹¹² Nem beszélhetünk tehát a cseheknel általános fegyverviselésről. http://idnes.cz/ministr-vnitra-milan-chovanec-smernice-eu-zbrane-zaloba-p20-domaci.aspx?c=A170412_110747_domaci_jkk

¹¹³ Minden bizonnyal hamarosan hatályba is fog lépni a módosító rendelkezés, ugyanis a májusban elfogadott uniós irányelvet követően júniusban a cseh parlament alsóháza már elfogadta a javaslatot. Az uniós irányelvet pedig meg fogják támadni az Európai Unió Bírósága előtt.

¹¹⁴ https://www.joachimherrmann.de/lokal_1_1_3220_Neue-Schutzausruestung-der-Bayerischen-Polizei.html

¹¹⁵ <http://www.lesoir.be/archive/recup%3A%252F1287946%252Farticle%252Factualite%252Fbelgique%252F2016-08-10%252Fjan-jambon-pourra-autoriser-policiers-et-re-armes-24h%252F24> ; <http://luxembourg.lameuse.be/81090/article/2017-05-12/jan-jambon-peut-autoriser-les-policiers-garder-leur-arme-24h24>

fokozása, azáltal, hogy a rendőrség tagjai civilben is viselhetik a szolgálati kézifegyverüket, ha arra felhatalmazást kapnak.

Az olasz belügyminiszter szintén felszólította a biztonsági erők tagjait – a terrorveszélyre hivatkozással –, hogy szolgálaton kívül is hordják magukkal a fegyverüket.

Tavaly októberben a brit szakértők még csak a rendőrök elektromos sokkolóval, illetve testkamerával történő felszerelését támogatták, az idei év elején a terrortámadások hatására már elgondolkodtak azon, hogy a járőröket löfegyverekkel is ellássák. Mindemellett a brit lakosság többsége is támogatná a rendőrök felfegyverzését.¹¹⁶

Ausztriánál viszont egészen más a helyzet, egy 2011. októberi közigazgatási bírósági határozat eredményeként, ugyanis ott a rendőrség, vagy éppen a terrorelhárítás tagja nem hordhat magánál szolgálaton kívül fegyvert. Az említett döntés értelmében csupán ésszerű okokból kötelesek szolgálaton kívül a veszélyes helyzetekben figyelmeztetni a kollégáikat, tényleges fegyveres beavatkozási lehetőségük azonban nincs. A biztonsági szemléletű szakemberek kritikával illetik az engedély megtagadását.¹¹⁷ Ez az álláspont az osztrákok részéről már csak azért is elgondolkodásra ad okot, mert eközben a civil lakosság részéről a fegyverek iránti kereslet rohamosan növekszik.

Láthatóan a fegyverviselés területén két külön irányvonal van jelen, mind az országokon belül, mind az uniós tagállamok viszonyában. Egyrészt a fegyveres rendfenntartó erők tekintetében megjelenik az az igény, hogy a rendkívüli állapot idején alkalmazható intézkedésekhez hasonlóak a különleges jogrendi időszakon kívül is alkalmazhatóak legyenek. Továbbá egyre nagyobb létszámú és egyre modernebb fegyverekkel felszerelt rendőrséggel találkozhatunk majd Európa szerte, ugyanakkor a fegyverek megszerzése és tartása a civil állampolgárok vonatkozásában szigorúbb követelményeknek lesz kitéve, a terrorizmus elleni harc jegyében.

¹¹⁶ <http://news.sky.com/story/sky-poll-three-in-four-support-arming-uk-police-after-terror-attacks-10905554>

¹¹⁷ <https://kurier.at/chronik/oesterreich/behoerde-entwaffnet-polizeibeamte/220.330.048>

4. Terrorcselekmények által előidézett szervezetrendszerbeli változások

Magyarországon 1990-ig a belügyminiszter irányítása alatt állt a rendőrség és a terrorelhárítási feladatokat is ellátó nemzetbiztonsági szervezet. Ez a fajta berendezkedés bár biztonsági szempontból hatékony volt, azonban a megfelelő kontrollokban hiányt szenvedett. A '90-es évek óta jelentős változás történt többek között abban, hogy a rendvédelem és a nemzetbiztonság alapvető feladatait és összeférhetetlenségi követelményeit az Alaptörvény kijelölte,¹¹⁸ a tevékenységeik felett pedig egy komplex kontrollrendszert hozott létre. 2010-ben a terrorelhárítási hatáskör – Magyarországon nyomozati jogkör nélkül – az Alkotmányvédelmi Hivataltól az újonnan létrehozott Terrorelhárítási Központhoz került. Jelenleg a hatékonyság és az együttműködés jegyében ismételten belügyminisztériumi koncentrációt figyelhetünk meg. Az egyre növekvő biztonság iránti igény a tagállamok szervezetrendszerében is a centralizáció irányába hat. Ezt támasztja alá a titkos információgyűjtésre felhatalmazottság nélkül létrejött, a belügyminiszter irányítása alatt álló Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (a továbbiakban: TIBEK) is. Az alapvető biztonsági érdekeket sértő információk eredményes elemzése érdekében fontos hangsúlyozni, hogy azokat időben meg kell kapnia a TIBEK-nek nemcsak a belügyminiszter, hanem a Miniszterelnökséget vezető államtitkár és a honvédelmi miniszter felügyelete alatt álló nemzetbiztonsági szolgálatoktól is.

Csehországban 2017. január 1-től felállították a prágai belügyminisztériumhoz tartozó húsz fős Terrorizmus és Hibrid-fenyegetések Elleni Központot¹¹⁹. A Központ személyi állománya elsődlegesen civil biztonságpolitikai elemzőkből áll, akik többek között a terrorfenyegetettség, a radikalizmus, az iszlám extrémizmus, valamint azzal kapcsolatos propagandatevékenység és kiberbűnözés elemzésével és leküzdésével foglalkoznak. Ez a szerv nem tekinthető sem bűnüldöző szervnek, sem hírszerző szolgálatnak.¹²⁰

Franciaországban a terrortámadásokat követően nyilvánvalóvá vált, hogy eljött az ideje a nemzetbiztonsági szolgálatok átalakításának.¹²¹ A terrorizmus megelőzésével és elhárításával kapcsolatos feladatok elvégzése nem volt zökkenőmentes, a szolgálatok együttműködési nehézségei miatt. A franciák szintén

¹¹⁸ Alaptörvény: 46. cikk.

¹¹⁹ Centrum proti terorismu a hybridním hrozbám (CTHH).

¹²⁰ <http://www.mvcr.cz/cthh/clanek/centrum-proti-terorismu-a-hybridnim-hrozbam.aspx>

¹²¹ http://www.liberation.fr/france/2017/06/07/a-quoi-va-servir-le-centre-national-du-contre-terrorisme-de-macron_1575101

létre fognak hozni egy olyan terrorizmus elleni nemzeti központot,¹²² amely a nemzetbiztonsági szolgálatok stratégiai irányításáért lesz felelős – a védelmi tanács ülésein jelentéstételi hatáskörrel –, azonban műveleti igazgatási feladatokat nem fog végezni a szervezet. A nemzeti központ, akárcsak a cseheknel kezdetben 20 fős elemzői, szakértői állományból fog összeállni és a Hírszerzési Nemzeti Koordináció¹²³ keretében fog működni. Javaslattételi lehetőségük lesz az államfő felé a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének koordinálásával kapcsolatosan is, ugyanis a jelenlegi négy francia titkosszolgálat közül három a védelmi tárca, egy pedig a belügyminiszter irányítása alatt tevékenykedik.

Németországban az állam biztonságának növelése és a lakosság védelme érdekében nem csak jogi, hanem szervezeti változtatásokra is javaslatok születtek a terrortámadásokat követően. A német szövetségi belügyminiszter koncepciója a szövetségi szintű együttműködésre fekteti a hangsúlyt. A rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervek szövetségi szintű koordinációját és tartományi szinten az egységes eljárások kidolgozását szorgalmazza. A Szövetségi Alkotmányvédelmi Hivatal¹²⁴ az elképzelés szerint egységes szövetségi szintű szerv lenne, a tartományi alkotmányvédő hivatalok önállósága egyes szakterületeken belül pedig megszűnne, a felelősségi körök egységesítése okán.

Mindezek mellett bővítenék a Szövetségi Bűnügyi Hivatal¹²⁵ és a Szövetségi Rendőrség¹²⁶ hatásköreit, valamint szorgalmazzák a katasztrófavédelem szövetségi szintű hatóságának a létrehozatalát is.¹²⁷

Érdeességként lehet megjegyezni, hogy Oroszország esetében is napvilágra kerültek olyan elképzelések, amik nyilvánvalóan a centralizációs törekvéseket vetítik előre.¹²⁸ A tervek szerint létrejönne a Szövetségi Biztonsági Szolgálatot (FSZB), a Szövetségi Őrszolgálatot (FSZO), és a Külföldi Hírszerző Szolgálatot (SZVR) összefogó Belbiztonsági Minisztérium.

A hivatkozott példákban nyilvánvalóan kitűnik, hogy a decentralizált biztonsági struktúrák helyett egyre inkább a centralizált felépítés priorizálása kerül

¹²² Centre national du contre-terrorisme (CNCT).

¹²³ Coordination nationale du renseignement (CNR).

¹²⁴ Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV).

¹²⁵ Ld. kitoloncolás – szövetségi szintű kiutazási központok.

¹²⁶ Jelenleg csak a pályaudvarokra, repülőterekre és az államhatár 30 km-es körzetére terjed ki a hatáskörük.

¹²⁷ <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/innenminister-de-maiziere-leitlinien-fuer-einen-starken-staat-in-schwierigen-zeiten-14601852.html>

¹²⁸ <https://themoscowtimes.com/news/in-major-police-reforms-the-kremlin-is-reportedly-bringing-back-the-kgb-55384>

előtérbe, a biztonsági szempontokra és a terrorizmusra történő hivatkozással. Másrészt viszont megfigyelhető, hogy egyre több új és speciális, különleges egység létrehozatalán dolgoznak az országok. A terrorizmus elleni harc jegyében láthatóan olyan szervezeti változtatások és hatáskörbővítések nyernek folyamatosan jogalapot, amelyek az általános jogrend részévé fognak válni.

Belgiumban a repülőterek védelmére létrehozta egy 200 fős terrorrelhárító csoportot, amelynek tagjai kifejezetten a repülőtéri szolgálatra lettek kiképezve, gyorsreagálású rendőri alakulatként.¹²⁹ Szintén megalakult egy speciális egység a belgáknál, a belgiumi atomerőművek védelmezésére.¹³⁰

Szlovákiában 2017. január 1-től létrehozta egy több mint 100 fős speciális rendőri egységet, akiknek a feladata lett a terrorcselekmények és a szélsőséges tevékenységek megállítása. Ez a nemzeti terrorellenes egység¹³¹ a Nemzeti Bűnügyi Ügynökség¹³² részeként működik.¹³³

Olaszország esetében pedig megemlítendő, hogy a belügyminiszter szükségesnek látta a pénzügyőrségen¹³⁴ belül egy olyan új szervezeti elem kialakítását, amely az iszlámhoz kötődő intézmények finanszírozását monitorozza.¹³⁵

Az igazságszolgáltatás szervezetrendszerében a különbíróóságok létrejöttének a gondolata korábban már a franciáknál is felvetődött.¹³⁶ A belga terv is kifejezetten a terrorizmussal foglalkozó 5 különbíróóság és egy fellebbviteli bíróság létrehozását támogatná.¹³⁷ Pozitívum lehetne egy ilyen szakbíróáságnál a személyi állomány tekintetében, hogy a terroristák cselekményei felett szakértők ítélnének, azonban az eljárási rend kidolgozásakor az alapvető emberi jogokat és a tisztességes eljáráshoz való jogot ugyanúgy figyelembe kellene venni, mint a rendes bíróságoknál.

Kijelenthető, hogy egy-egy terrorcselekményt követően az országok úgy próbálnak reagálni a megnövekedett biztonsági kihívásokra, hogy jelentősen nö-

¹²⁹ <https://m.hln.be/nieuws/gewapende-getrainde-agenten-op-zaventem-a7cd9798/>

¹³⁰ <http://www.hln.be/hln/nl/922/Nieuws/article/detail/2855087/2016/09/08/Kerncentrales-krijgen-speciaal-politieteam-dat-aanslagen-moet-voorkomen.dhtml>

¹³¹ Národná protiteroristická jednotka.

¹³² Národná kriminálna agentúra (NAKA).

¹³³ <http://www.minv.sk/?NAKA>

¹³⁴ Guardia di Finanza.

¹³⁵ <http://www.iltempo.it/politica/2016/08/07/news/alfano-una-nuova-unita-della-guardia-di-finanza-per-controllare-i-capitali-islamici-1017013/>

¹³⁶ <http://www.lejdd.fr/Politique/Sarkozy-Francois-Hollande-ne-met-pas-tout-en-oeuvre-pour-lutter-contre-le-terrorisme-808381>

¹³⁷ http://www.lavenir.net/cnt/dmf20170315_00974586/jan-jambon-veut-des-tribunaux-speciaux-pour-le-terrorisme

velik a rendőrségeik és nemzetbiztonsági szolgálataik létszámát. Franciaország és Németország esetében is látható, hogy rövid időn belül több ezer rendőr rendszerbe állítását tűzték ki célul. A francia hírszerzés¹³⁸ is toborzásba kezdett és hatszáz új – főként nyelvész, informatikus, mérnök – munkatársat szeretnének alkalmazni.¹³⁹ Ausztriában pedig a terrorellenes feladatok végrehajtásához – elemzések készítéséhez, nyomozásokban és megelőzési feladatokban való közreműködéshez – 150 új állambiztonsági státuszt létesítenek.¹⁴⁰

A biztonság megteremtése és fenntartása céljából elkezdett egy látványos személyi és tárgyi feltételeket növelő szemlélet kialakulni az uniós tagállamok részéről. A terrorizmus megelőzése érdekében módosított jogszabályok pedig egyre rugalmasabbá teszik a jogkorlátozó cselekmények alkalmazását. Azonban a több jogkör, szükségszerűen több feladatot is generál. A megfelelően felkészített és kiképzett állomány elengedhetetlen ahhoz, hogy az adatbázisok kezelése, a terroristák megfigyelése és cselekményeiknek az elhárítása célhoz kötött, szükséges és arányos legyen. A speciális egységek, a több ezer fős létszámmal rendelkező rendfenntartó erők megalakulása a tevékenységük hatékony koordinációja, és a terrorizmus elleni fellépéssel foglalkozó szervezetek együttműködése nélkül csupán látszatintézkedésnek tekinthető.

5. Összegzés

A terrorizmushoz vezető erőszakos radikalizálódás, valamint a visszatérő terrorista harcosok elleni fokozódó hazai és nemzetközi küzdelem során a biztonsági szempontok előtérbe kerülése figyelhető meg, mely szempontok bizonyos mértékben korlátozzák a személyi szabadságot. Éppen ezért fontos garanciális feltételnek tekinthető a jogkorlátozó intézkedéseknek az alkalmazása során, hogy hatékony kontrollrendszert építsenek ki a tagállamok.

Egyre nagyobb az igény az olyan biztonsági célú gyakorlatoknak az alkalmazására, mint például a személyi okmányok bevonása, vagy a kettős állampolgárságtól való megfosztás.

¹³⁸ Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE).

¹³⁹ http://www.hetek.hu/kulfold/201703/egy_lepessel_a_terrorizmus_elott

¹⁴⁰ <https://www.vg.hu/kozelet/felszivja-magat-ausztria-tobb-tizmillio-eurot-szannak-terrorrelharitasra-525861/>

Prioritásként jelentkezik az uniós tagállamokban az idegenrendészeti természetű és a kitoloncoláshoz kapcsolódó szabadságelvonó intézkedéseknek az alkalmazása, valamint a soron kívüli végrehajtásuk gyorsítása is.

A büntető törvénykönyvek módosuló tényállásai ugyan próbálnak lépést tartani az újonnan felmerülő problémákkal a terrorizmussal összefüggésben, azonban elengedhetetlen mindemellett, hogy a terroristák fogva tartásának időtartama alatt speciális körülmények is biztosítva legyenek számukra, továbbá speciális deradikalizációs és rehabilitációs programok álljanak a rendelkezésükre.

A radikális személyekkel kapcsolatban megoszlanak a vélemények azzal kapcsolatban, hogy elegendő-e a 'távolból' való megfigyelésük, vagy elektronikus nyomkövető jeladó viselésére kellene-e kötelezni őket, esetlegesen a biztonság érdekében a fogva tartásuk vezet-e társadalmilag és jogilag is elfogadható eredményre?

Az online terrorista propaganda, valamint a jogellenes gyűlöletbeszéd terjedését megakadályozni nyilvánvalóan az informatikai szakterület együttműködésével lehet.

Az informatikai biztonság és a titkos megfigyelések szerepének felértékelődésével tendenciaként jelentkezik – a jövőben várhatóan egyre több tagállamban –, hogy az internetszolgáltatókat arra kötelezik a hatóságok, miszerint az ügyfeleik böngészési adatait meghatározott ideig tárolják, valamint a rendfenntartó erők és a nemzetbiztonsági szolgálatok engedély birtokában a titkosításokat fel is oldhatják.

Az internetes tevékenységek mellett a fokozottabb megfigyelés a közterületeken elhelyezett kamerás térfigyelő rendszerek, valamint a rendszámleolvasó eszközök számának a növekedésében is jelentkezik.

A biometrikus adatoknak a száma szintén jelentősen növekedett, ugyanis egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítanak az országok – a terroristák azonosíthatósága érdekében – például a tranzitzőnákba érkezőktől levett ujjlenyomatoknak.

Az előbbieken említett böngészési adatok, a térfigyelő kamerák által rögzített felvételek, a biometrikus adatok számának a növekedése mind azt jelzi előre, hogy ezzel egyenesen arányosan tagállami és uniós szinten is egyre több és nagyobb méretű adatbázis fog létrejönni. Természetesen az majd egy megválaszolandó kérdés lesz, hogy ezekből az adatbázisokból kizárólag egyedi kérésekkel lesznek az adatok kinyerhetők, vagy az automatizmus útjára fognak lépni a tagállamok.

A fegyverviselési, fegyvertartási szabályokban beállt változások alapvetően a terroristák fegyverhez jutásának a nehezítését hivatottak szolgálni, azonban megfigyelhető, hogy minél nagyobb egy társadalomban a terrorizmus bekö-

vetkezésének a kockázata, annál nagyobb az igény az állampolgárok részéről is a legális fegyverhez jutáshoz. A szigorúbb fegyvertartási szabályok mellett érzékelhető a rendfenntartó erők létszámának a növelésére és a modernebb fegyverekkel történő felszerelésre irányuló intézkedéseknek a fokozódása is.

Látható, hogy az országok különböző speciális egységeket hoznak létre az egyre növekvő biztonság iránti igény kapcsán. A terrorizmusra történő hivatkozással pedig a szervezetrendszerekben látványos centralizációs törekvések mennek végbe. A személyi és tárgyi feltételek kiterjesztése ugyanakkor megköveteli a hatékony koordinációt és a szervezetek közötti eredményes együttműködést. Kijelenthető, hogy a terrorizmus megelőzésében és megghiúsításában nem csak a rendfenntartó erőknek vagy a nemzetbiztonsági szolgálatoknak van szerepe és feladata, hanem abban szerves része lehet az állampolgároknak is.

A KÜLÖNLEGES JOGREND ALKOTMÁNYJOGI ÉS IGAZGATÁSI ÉRTÉKELÉSE

CsINK Lóránt – SABJANICS István

A történelem során a biztonság és szabadság mindig konkurált egymással, napjainkban pedig a feszültség még erősebb, hiszen a társadalom szempontjából meghatározó e két érték különösen is nagy fenyegetettségnek van kitéve. Megfigyelhető, hogy minél nagyobbak érezzük a biztonsági kockázatot (minél nagyobb fenyegetettségnek vagyunk kitéve), annál többet áldozunk a szabadságból a biztonság fenntartása érdekében. Széles skálán mozog tehát, hogy mi az az optimális érték, amennyit megér áldozni az egyikből a másik érdekében, de egyik érték sem abszolútizálható; sem a szabadságról, sem a biztonságról nem lehet teljesen lemondani a másik érdekében.

A különleges jogrend a társadalom működésének egy olyan állapota, amelynél a biztonság (a természetes személyek vagy a közösség biztonsága) különösen is fenyegetett, olyan mértékben, hogy az állam speciális szabályokat alkot a biztonság fenntartására, megmentésére. Ez pedig a fentiekből kitűnően magával vonja, hogy a szabadságból többet kell áldozni; és a gyakorlat valóban azt mutatja, hogy különleges jogrend idejére az államok olyan, vagy olyan mértékű alapjog-korlátozást tesznek lehetővé, amelyet más esetben nem. Jelen tanulmány célkitűzése annak elemzése, hogy a különleges jogrendnek milyen típusú szabályozása mellett lehet leginkább megtalálni a szabadság és biztonság érvényesülési optimumát. Ennek érdekében a tanulmány elsőként azt vizsgálja, hogy a különleges jogrendnek milyen megközelítési módjai vannak, ezt követően, hogy az összehasonlító módszer segítséget nyújt-e a szabályozásban, majd pedig arra tér ki, hogy mi az alapvető jogállami paradoxon a különleges jogrend szabályozásában. Mindezek figyelembevételével teszek kísérletet egy lehetséges megoldási mechanizmus felvázolására.

1. A különleges jogrend alkalmazásának feltételei

A különleges jogrend elméleti igazolására többféle lehetőség létezik. Jakab András és Till Szabolcs csoportosítása az államközpontú és az alkotmányközpontú felfogásokat (és ezek többféle árnyalatát) különbözteti meg; az előbbi elmélet szerint „az állam minden esetben rendelkezik a szükséghelyzetből eredő íratlan, a pozitív jogrend felett álló jogosultsággal, amelyet a pozitív jog sosem képes korlátozni”, az utóbbi pedig a „különleges állapotra nem, mint az alkotmányosság határain kívül álló helyzetre, hanem mint alkotmányos *lex specialis*ra tekint”.¹ Némileg eltérő kiindulópontból Mészáros Gábor három csoportot képez: az egyik megoldás egy speciális eljárásjogi szabályrendszer, amely a kivételes állapot fenntartását és ellenőrzését biztosítja, a másik a rendes jogrendtől különálló autonóm rendszer, a harmadik alternatíva pedig a derogáció, amely esetben az egyébként egyezmény-, illetve alkotmánysértő intézkedéseket a kivételes állapotra hivatkozás legitimálja korlátozott ideig.²

Jogelméleti szempontból aligha lehet igazságot tenni az egyes elméletek létjogosultsága tekintetében. Ha viszont a vizsgálat középpontjában az áll, hogy miképp szükséges a pozitív jogot alakítani és alkalmazni különleges jogrend idején, akkor szükségszerűen egy alkotmányközpontú álláspontot fogadtunk el. Az államközpontú felfogásban ugyanis már a kérdésfeltevés hibás; nincs is értelme különleges jogrendi szabályokról beszélni, hiszen az állam cselekvési lehetősége ilyen esetben úgyis a pozitív jog (és az alkotmány) felett áll. Plasztikusan fogalmazva: akármilyen is van az alkotmányban, az állam különleges jogrend idején nincs kötve hozzá. Akkor van értelme az alkotmányi szabályozás alakításáról beszélni, ha a kiindulópontunk az, hogy az állam ez alapján jár el, még különleges jogrend idején is, azaz – Friedrich Koját idézve – „a szükségállapot egy alkotmányos állapot és nem az alkotmánynélküliség állapota”.³ Fontos ugyanakkor, hogy az alkotmányközpontú szabályozás nem zárja ki az állam cselekvési szabadságát, mérlegelési lehetőségét. Azt viszont jelenti, hogy az állam mozgástere még különleges jogrend idején sem korlátlan vagy korlátozhatatlan.

¹ JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac, 2013. 470–471.

² MÉSZÁROS Gábor: Alapjogi bíráskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esetjoga. *Pro Futuro*, 2016/2. 202.

³ FRIEDRICH KOJA: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 799.

A különleges jogrend meghatározására többféle megközelítés ismert. Ezek közös eleme, hogy a különleges jogrend egy olyan társadalmi vagy természeti jelenség kezelésére biztosított állami keretrendszer, amely az állam működésének normális állapotában nem kezelhető, és amely az embereket, az államot vagy az alkotmányos rendet veszélyezteti.

A különleges jogrend oka tehát valamilyen társadalmi vagy természeti jelenség lehet. Ez jellemzően valamilyen fegyveres konfliktus (háború, polgárháború, lázadás) vagy valamilyen természeti csapás, ipari szerencsétlenség. Ezek köre nem határozható meg egzakt módon, mivel az okot adó jelenségek köre, gyakorisága és társadalmi jelentősége folyamatosan változik. Száz évvel ezelőtt aligha gondolhattak a kibertámadásra mint biztonsági kockázatra (és mint potenciálisan különleges jogrendre okot adó körülményre), manapság pedig – a gyógyászat és a folyószabályozás következtében – kevésbé fenyegeti a biztonságot a pestisjárvány és az árvíz. Könnyen előfordulhat továbbá, hogy újabb évtizedek múlva olyan új jelenségek jelentik a különleges jogrend alapját, amire ma nem gondolunk. A szabályozás során tehát figyelembe kell venni a jelenségek körének változékonyságát. Figyelmet érdemel, hogy a legtöbb országban a különleges jogrend szabályozását a hadiállapot (a magyar alkotmányjogi terminológiában: rendkívüli állapot) analógiájára alakították ki. A témakör meghatározó személyisége, Carl Schmitt szerint „az államhoz mint lényegileg politikai egységhez hozzá tartozik a *jus belli*, azaz a reális lehetőség, hogy az ellenséget adott esetben saját döntés alapján határozza meg és győzze le”.⁴ Éppen ezért szükséges olyan különleges állapot, amikor az állam a *jus belli*-vel él. Ugyanakkor jelen korunkban a nemzetközi jogi értelemben vett háború, reguláris hadtestek csatározása egyre ritkább, és erre a különbségre a különleges jogrend szabályozásánál is figyelemmel kell lenni.

A különleges jogrendi szabályok alkalmazásának fontos feltétele, hogy a jelenség valamilyen védett célt (élet, vagyon, állam, alkotmányos rend) sért vagy veszélyeztet, *azaz szükség van az állami beavatkozásra*. Ez látszólag olyannyira magától értetődő, hogy nem is szükséges külön említést tenni róla, mégis előfordul, hogy egy állam pusztán a jelenség szokatlansága, egyedisége folytán különleges jogrendet kíván bevezetni. A definíciónak ez az eleme azt teszi szükségessé, hogy a bevezetés során a közhatalom jelölje meg és igazolja, hogy mi az az alkotmányos cél, amely a különleges jogrend bevezetését iga-

⁴ Carl SCHMITT: Állami és politikai. A politika fogalma. In: TAKÁCS (szerk., 2003) i. m. 153.

olja.⁵ Sarkosan fogalmazva: a különleges jogrend bevezetését és a speciális szabályok alkalmazását nem a jelenség, hanem a veszély indokolja.

A definíció további eleme, hogy a különleges jogrend bevezetésére okot adó, valamilyen alkotmányos célt veszélyeztető jelenség „alapjáraton” ne legyen kezelhető, azt „az alkotmány által biztosított keretek között nem – vagy legalábbis nem a szükséges gyorsasággal – lehet elhárítani”.⁶ Ez a különleges jogrend ultima ratio jellegét jelöli; alkalmazása – utolsó eszközként – akkor lehetséges, ha a hagyományos intézkedések és korlátozási lehetőségek már nem lehetségesek.⁷

A definíciós elemek vizsgálata során figyelembe kell venni azt is, hogy a kivételes szabályok alkalmazásának a célja a „normális” alkotmányos állapotba történő visszatérés biztosítása.⁸ Ha a visszatérés nagyon távolinak látszik vagy egyáltalán nem tűnik elérhetőnek, akkor a különleges jogrend elveszíti különleges jellegét. Ennek első számú veszélye, hogy a normál állapot alapjogi garanciarendszerének tartós (esetleg állandó jellegű) kikapcsolása helyrehozhatatlanul bontja meg a szabadság és biztonság egyensúlyát és a visszaélés közvetlen veszélyét teremti meg. Valamilyen fenyegetettség elleni küzdelem érdekében rövid távon feláldozható a szabadság egy nagyobb része is, éppen a hosszú távú szabadság biztosítása érdekében. A hosszú távú szabadság viszont nem áldozható fel. „A láz sem a test normális állapota, és a kivételes jogrend sem lehet a (jog) államé. A folyamatosan fenntartott ideiglenesség valójában zsarnokság, és az ellen jogosan emelhetünk kifogást”.⁹ Történelmi tapasztalatok is erősítik, hogy a tartósan fennálló különleges jogrend nemcsak kontraproduktív, de veszélyes is. 1933. február 28-án (a Reichstag felgyújtását követő napon) a birodalmi elnök – a Weimari alkotmány 48. cikkét (felhatalmazó rendelkezés, Notverordnung)

⁵ Ennek Magyarországon is aktualitása van, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §-ában rögzített „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” kapcsán. Ezt a kvázi különleges jogrendet abban az esetben lehet elrendelni, ha a Magyarországra érkező elismerést kérők száma bizonyos mértéket meghalad [a) pont], ha a tranzitónában tartózkodók száma bizonyos átlagot meghalad [b) pont], vagy egyébként, ha valamely település közbiztonságát, közrendjét, közegészségét közvetlenül veszélyezteti a migrációs helyzettel összefüggő körülmény. A tanulmánynak nem feladata állást foglalni abban a kérdésben, hogy indokolt-e ilyen esetekben különleges jogrendi szabályokat alkalmazni, fel kell hívni azonban a figyelmet arra, hogy a védelem céljára csak a c) pont hivatkozik, az a) és a b) pontok csupán a jelenséget írják le. A fentiekből ugyanakkor az a következtetés vonható le, hogy maga a jelenség nem legitimálhatja a speciális szabályokat, csupán a cél.

⁶ KOJA i.m. 797.

⁷ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát elemezve ugyanerre a következtetésre jut MÉSZÁROS i. m. 208.

⁸ JAKAB–TILL i. m. 466.

⁹ SABJANICS István: Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl. In: Kovács Péter (szerk.): *Religio et Constitutio*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 227.

alkalmazva – rendeletet hozott a „nép és állam védelmében” (Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat), amelyben felhatalmazta a kormányt alapjogok korlátozására. Ezt a rendeletet a „népet és Birodalmat fenyegető veszély elhárításáról” szóló törvény (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich) 1933. március 23-án minősített többséggel megerősítette. A törvény hatálya 1937. április 1-jén ipso iure megszűnt volna, azonban mind 1937-ben, mind 1941-ben megújították.

Természetesen a huzamos ideig fennálló kivételes jogrend sem vezet szükségszerűen diktatúrához. Ilyenkor is fennáll ugyanakkor az a veszély, hogy a különleges jogrend „inflálódik”, megszokottá válik, és már a különleges helyzet számít az alapállapotnak.

2. Az összehasonlító módszer alkalmazhatósága a különleges jogrendi szabályok kapcsán

Az esetek többségében az összehasonlító módszer komoly segítséget jelent a jogalkotás és a jogalkalmazás számára, kézenfekvőnek látszik tehát, hogy az egyes államok különleges jogrendre irányadó alkotmányi szabályait vessük össze, és ezekből vonjunk le következtetéseket.

Ezen a területen az összehasonlító módszer alkalmazása problémákba ütközik. Egyrészt az egyes különleges jogrendek elnevezései megtévesztőek (nem is csupán a fordítási kérdések miatt), másrészt a különleges jogrend a legtöbb államban – szerencsére – csak ritkán alkalmazott jelenség, így az alkotmányi szabályok gyakorlatáról kevés empirikus ismeretünk lehet. Márpedig az összehasonlító jog alapvető módszertani elve a funkcionalitás;¹⁰ intézményi összehasonlításnál vizsgálni kell, hogy a jogi norma milyen funkciót (szerepet) tölt be az adott társadalmi viszonyok között.

Félrevezető lenne messzemenő következtetéseket levonni az egyes részletszabályok tartalmából.¹¹ Sokkal hasznosabb az összehasonlító módszer alkalmazása során azt vizsgálni, hogy az egyes államok milyen mélységű szabályozást és milyen garanciákat tartanak szükségesnek a különleges jogrend szabályozása során.

¹⁰ Konrad ZWIEGERT – Hein KÖTZ: *An Introduction to Comparative Law*. Oxford, Clarendon Press, 1998. 34.

¹¹ Erre hívja fel a figyelmet: JAKAB András: A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjogi irodalom tükrében. *Jogtudomány Közlöny*, 2007/2. 40.

A belga alkotmány rögzíti, hogy a király állapítja meg a hadiállapotot, amelyről tájékoztatja a kamarákat. Az alkotmány ebben az időszakban lehetővé teszi katonai bíróságok működését, továbbá rögzíti, hogy alkotmányrevízióra nincs lehetőség háború idején. Bulgária alkotmánya rögzíti, hogy különleges jogrendet (háború, fegyveres összecsapás, valamint „egyéb veszélyhelyzet” esetén) az elnök vagy a Minisztertanács javaslatára a parlament (akadályoztatása esetén az elnök) vezeti be. Kivételes lehetőséget ad egyes jogok felfüggesztésére, továbbá rögzíti, hogy ebben az időszakban nem lehet választást tartani. Csehországban az alkotmány értelmében különleges jogrendet hadiállapot esetén a parlament vezeti be. Minden további szabályt alkotmánytörvény tartalmaz (110/1198.), ez rendelkezik arról is, hogy természeti katasztrófa esetén a kormány jogosult rendkívüli állapotot bevezetni. Szintén szűkszavú a dán alkotmány: csupán annyit rögzít, hogy fegyveres támadás esetén a király alkalmazhatja a hadsereget, amelyről haladéktalanul tájékoztatja a Folketinget. Az észti alkotmány rögzíti, hogy háború vagy az alkotmányos rendet sértő veszély esetén a parlament, természeti csapás esetén a kormány jogosult különleges jogrendet bevezetni. A finn alkotmány értelmében a köztársasági elnök dönt a háború és béke kérdésében, a parlament egyetértésével.

A különleges jogrend szabályozása kapcsán egyik legismertebb a francia szabályozás. Az alkotmány 16. cikke szerint „ha a köztársaság intézményeit, a nemzeti függetlenséget, a köztársaság területének sérthetetlenségét vagy nemzetközi szerződések végrehajtását súlyos és közvetlen veszély fenyegeti, és ha az alkotmányos közhatalom gyakorlása megszakad, a miniszterelnök, a Parlament két házának elnöke, valamint az Alkotmánytanács hivatalos meghallgatás után a köztársasági elnök megteszi a körülmények által megkövetelt intézkedéseket”.

A görög alkotmány értelmében háború, közvetlen veszély, nemzetbiztonsági fenyegetettség vagy a demokratikus államrend megdöntése esetén ostromállapotot vezethet be a parlament minősített többsége, a kormány javaslatára. A holland alkotmány hadiállapot és belső vagy külső biztonságot fenyegető veszélyhelyzet között tesz különbséget; előbbi a parlament két házának együttes ülése, utóbbi királyi rendelet vezetheti be. Ilyen esetekben felfüggeszthető egyes jogok gyakorlása, továbbá hatásköri változásokat lehet bevezetni.

Szintén a hatásköri változásokra helyezi a hangsúlyt a német alaptörvény. Fegyveres támadás esetén (védelmi állapot, Verteidigungsfalle) a kancellár vezényli a hadsereget, továbbá számos hatáskör kikerül a tartományok közvetlen fennhatósága alól.

A lengyel alkotmány megkülönböztet hadiállapotot, szükségállapotot és természetikatasztrófa-helyzetet, rögzíti a bevezethető intézkedések határidejét, valamint azokat a jogokat, amelyek különleges jogrend idején sem korlátozhatóak. Rögzíti továbbá, hogy fegyveres támadás idejére a hadiállapotot a parlament vezetheti be. Az olasz alkotmány pusztán azt tartalmazza, hogy a hadiállapot kinyilvánítása parlamenti hatáskör. A portugál alkotmány ismét részletesebb. Külföldi agresszió vagy az alkotmányos rend megdöntése esetén ostromállapot vagy szükségállapot vezethető be, a kettő között fokozatbeli eltérés van, a különbség tehát nem minőségi. Lehetővé teszi jogok felfüggesztését, rögzíti továbbá, hogy a különleges jogrendet a köztársasági elnök hirdetheti ki a kormány véleményét követően, a Nemzetgyűlés (akadályoztatása esetén annak állandó bizottsága) felhatalmazására. Az egyes különleges jogrendek kihirdetését részletesen rögzíti a spanyol alkotmány is: szükségállapotot a kormány a Képviselőház felhatalmazásával, ostromállapotot a Képviselőház a kormány javaslatára hirdethet ki. Továbbá a kormány saját hatáskörben legfeljebb 15 napra riadókészültséget rendelhet el, mindezek részletszabályait organikus törvény tartalmazza. Érdekes szabály továbbá, hogy nem módosítható a kormány felelőssége [116. § (6) bek.]. A svéd alkotmány (pontosabban a Kormányzás szerkezetéről szóló alkotmánytörvény) egész fejezetben foglalkozik a háború és háborús veszély kérdésével. E rendelkezések döntően hatásköri szabályokat tartalmaznak; az államfő, a kormány és a Riksdag jogköreit. A Riksdag akadályoztatása esetén a hatásköreit a Haditanács gyakorolja.

Az egyes európai alkotmányok áttekintéséből az állapítható meg, hogy az alkotmányok – pár kivétellel – nem differenciálnak a különleges jogrendek között, továbbá nem alkotmányi, hanem alacsonyabb szintű szabályok rögzítik, hogy *milyen intézkedések bevezetésére kerülhet sor*. Leginkább arra helyezik a hangsúlyt, hogy a különleges jogrend bevezetésére mely szervnek van hatásköre.

3. A különleges jogrend jogállami paradoxona

A különleges jogrend idején közhatalom gyakorlására kerül sor. A jogállamiság alapvető követelménye pedig, hogy a közhatalom gyakorlására jogi keretek között kerül sor, sőt – amint arra Varga Zs. András felhívja a figyelmet – „a hatalomgyakorlás joghoz kötöttsége leíró (deskriptív) szöveg helyett mára előíróvá (normatív, preskriptív) vált”, azaz alkotmányos és nemzetközi kötelezettsége az államnak, hogy a jog szabályai elsőbbséget élvezzenek az állami

hatalomgyakorlással szemben.¹² E két tételből az következik, hogy jogállamban a különleges jogrend idején történő közhatalom-gyakorlást is jogi normáknak kell szabályoznia. E normákkal szemben pedig – szintén a jogállamiság elvéből következően – követelmény, hogy kellően részletesek legyenek, hogy minél kevesebb teret engedjenek az önkényes mérlegelésnek. Levonható tehát az a következtetés, hogy a jogállam elvének az a különleges jogrendi szabályozás felel meg legjobban, amelyik részletesen rögzíti, hogy milyen jelenség esetén mely szerv milyen jogosítványokat gyakorolhat.

A jogállamnak az is tartalmi előírása, hogy a mindenkire (a közhatalomra is) kötelező általános magatartási szabályokat előzetesen alkossák meg, és azon minden későbbi esetre vonatkozzanak. Ezt fejezi ki a jog normativitása; a szabályokat ne „menet közben”, hanem előzetesen alkossák meg, csak így várható el a normakövetés.

A fenti két, jogállamiságból levont következtetés a különleges jogrendi szabályrendszerre levonható követelmény egymással ellentétben áll, egyszerre a kettő nem teljesíthető. Mivel a felmerülő jelenségek köre igen változatos, továbbá az adekvát intézkedés is esetről esetre különböző lehet, így minél részletesebb a szabályozás, annál kisebb az esélye annak, hogy egy új (eddig fel nem merült) jelenség esetén a meglévő szabályok nem alkalmazhatóak, és új szabályok megalkotására van szükség – értelemszerűen utólag (a jelenség felmerülése után). Ha pedig a szabályozás túl általános, akkor nincs kizárva az önkényes hatalomgyakorlás.

Mi tehát a jogállam szempontjából legjobb megoldás? A paradoxon feloldásához azt kell megvizsgálni, hogy *mitől különleges a különleges jogrend*, azaz mit kíván a jogalkotó elérni azzal, hogy az általánostól eltérő szabályokat intézményesít. A leggyakoribb válasz az, hogy a különleges jogrend konstituálásának értelme kettős: (1) lehetőség nyílik egyes alapjogok fokozottabb korlátozására vagy felfüggesztésére, illetve (2) átalakul a hatalommegosztás rendje, egyes intézmények többletjogosítványokat kapnak. Vizsgáljuk meg, hogy e két okból indokolt-e különleges jogrendi szabályok intézményesítése!

1.) Egyértelmű, hogy alkotmányi felhatalmazásra akkor van szükség, ha el kívánunk térni alkotmányos szabályoktól. Ha az alkotmány rendelkezései egyébként érvényesülnek, nincs elvi oka új szabályrendszer kialakításának.

¹² VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015. 11.

Első ránézésre egyértelmű, hogy különleges jogrend idején az alapjogok korlátozottan érvényesülnek, azaz fokozottabb korlátozásnak vannak kitéve. Adott esetben nincs lehetőség egy kormányellenes tüntetés megtartására, az ellenség propagandájának a terjesztésére, vagy épp kijárási tilalom rendelhető el. A gyülekezés szabadságának, a véleménynyilvánítás szabadságának vagy a mozgásszabadságnak ilyen jellegű korlátozása békeidőben aligha lenne alkotmányos. Mindemellett háború (vagy hasonló, a nemzet létét fenyegető helyzet) idején *az ilyen korlátok a békeidőre vonatkozó szabályok mellett – vagyis különleges jogrendben alkalmazandó speciális korlátozás alkotmányi rögzítése nélkül – is alkotmányosak lehetnek.* Ennek magyarázata az, hogy az alapjog korlátozására vonatkozó szabályrendszer nem objektív. Minél jelentősebb az alapjog-korlátozással védeni kívánt cél (márpedig a különleges jogrendre okot adó jelenség leküzdése igen jelentős cél), annál kisebb az alapjognak az a lényeges tartalma, amelyet a korlátozás nem érinthet. Ahogy arra Gárdos-Orosz Fruzsina felhívja a figyelmet: a lényeges tartalom mértéke az egyes alapjogok tekintetében változhat,¹³ de eltűnni nem tűnhet el.

Ha tehát különleges jogrend idején a közhatalom egy olyan (normatív vagy egyedi) intézkedést tesz, amely a veszélyeztető jelenség leküzdése érdekében szükséges és az elérni kívánt céllal arányos, akkor ez az intézkedés az általános szabályok szerint is alkotmányos, még abban az esetben is, ha – az a „békeidőben”, annak a standardjai alapján – súlyos alapjog-korlátozást eredményezne. Ha pedig abból indulunk ki, hogy a közhatalom a különleges jogosítványait azért kapta, hogy a fenyegető jelenséget leküzdje, akkor alkotmányellenesnek kell tekinteni minden olyan intézkedést, amely nem erre irányul, ennek eléréséhez nem alkalmas vagy nem szükséges, vagy az élet- és vagyonbiztonság, az állam és az alkotmányos rend védelme szempontjából károsabb, mint a fenyegetés elhárítása (azaz aránytalan). Ha az alkotmány a szabályozási mélység és részletesség tekintetében a rövidségre és tömörségre törekszik, egyáltalán nincs szükség arra sem, hogy korlátozhatatlan jogokról rendelkezzen, hiszen ezek a jogok különleges jogrend idején éppúgy korlátozhatatlanok, mint normális államműködés esetén.

Mindebből pedig az következik, hogy az *alapjogok alanyi érvényesíthetősége szempontjából* nem igazolható a különleges jogrendi szabályok léte. Ettől függetlenül az alapjogok *intézményi garanciái* változhatnak és változnak is különleges jogrend idején. Előfordulhat, hogy egyes jogok bírói védelmére

¹³ GÁRDOS-OROSZ FRUzsina: 8. § [Alapjogok korlátozása]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 420.

nem, vagy csak a különleges jogrendet követően kerül sor, egyes jogkorlátozó intézkedéseket azonnal (jogorvoslatra tekintet nélkül) végrehajtanak, ez ugyanakkor nem az alanyi jogosultsággal, hanem a garanciákkal kapcsolatos kérdés. Ugyancsak más – nem szorosan jogi problémát felvető – kérdés a már említett alkotmányi nyelvezet: az egyénnek, aki a legjobb esetben azonosulni szeretne az alaptörvényével, fontos lehet, hogy az alkotmány megszövegezője hogyan kommunikál vele, tükrözi-e az érzéseit, félelmeit vagy sem. Az egyén szempontjából megnyugtatóbb lehet, ha megbizonyosodhat arról, hogy az államnak az őt is érintő tevékenysége mikor és meddig terjedhet.

Ezen a ponton nem az alapjogok fokozottabb korlátozása mellett érvelünk. Épp ellenkezőleg: álláspontunk szerint az alkotmány különleges jogrend idejére sem adhat biankó felhatalmazást jogkorlátozásra, hanem az alanyi jogok érvényesíthetősége csak annyiban korlátozható, amennyiben ez a szükségesség és arányosság feltételeinek megfelel. Hasonlóképpen, azt sem mondjuk, hogy az alkotmányi szabályozás haszontalan; az az alkotmányozni képes vagy azt módosítani szándékozó politikai akarat választásán múlik. Az alapjogok korlátozásának tesztje tehát állandó – a szükségesség, az arányosság és a lényeges tartalom megtartása alapvető. Ezen nem változtat az sem, ha van, és az sem, ha nincsen speciális alkotmányi szabály, mivel ezek a demokratikus jogállami működés alapkellékei.

2.) A különleges jogrendi szabályok léte államszervezeti oldalról is magyarázható. Nem csupán egyes szervek hatásköre változik meg, hanem a hatalommegosztás elve is módosul. Egyrészt azzal, hogy a politikai döntéshozatal tekintetében hatalomkoncentráció jöhet létre, akár azáltal, hogy ilyen esetben új szerv jön létre, akár egy meglévő szerv „nyeli el” más szervek jogköreit. „Ennek oka egyszerűen az, hogy a kivételes hatalomgyakorlás jogalapját adó jelenség vagy esemény nem mindig teszi lehetővé, hogy egyes demokratikus intézmények a rendes körülményekben megszokottak szerint (fizikálisan) működjenek”.¹⁴

Másrészt az sem fér bele a hatalommegosztás logikájába, hogy különleges jogrend idején a végrehajtó hatalom átveszi a törvényhozó hatalom alapfeladatát és általánosan kötelező magatartási szabályokat alkot: rendeleti kormányzás jön létre. Ennek magyarázata, hogy „az élet sokszínűsége magában hordozza a bajok széles tárházát is, így egyszerűen nem engedheti meg magának egyetlen

¹⁴ SABJANICS i. m. 222.

állam sem, hogy ne biztosítson mozgásteret kormányának a válság hatékony kezelésére és mielőbbi megoldására”.¹⁵

Ez első ránézésre komoly változás az államszervezetben, de nem hagyható figyelmen kívül, hogy parlamentáris berendezkedésű államokban a politikai döntéshozatal központi szereplője egyébként is a kormány, mivel a kormány a parlamenti többség bizalmát élvezi. A különleges jogrend idejére tehát nem az a legnagyobb változás, hogy a kormány határozza meg az általánosan kötelező magatartási szabályok tartalmát (hiszen az egyébként is így van), hanem – a hatékonyság érdekében – ezt közvetlenül, a parlament kikapcsolásával is megteheti. Mivel ugyanakkor a közhatalom ilyen módon történő gyakorlása eltér az alkotmányban egyébként rögzített rendtől, így ehhez a hatalomgyakorláshoz alkotmányi felhatalmazás szükséges.

Montesquieu szerint az államhatalmi ágak megosztására azért van szükség, hogy így váljon *biztosítottá a törvények uralma és az ember szabadsága*, illetve a *zsarnokság kiküszöbölhető* legyen. Ezt a modern állami-politikai elméletek¹⁶ rész-egész, ellentét és alternatíva viszonyaként magyarázzák. Igazgatási szempontból a legfontosabb kérdés nem a személyek egyéni akarátában keresendő; bár nem vitatható a diszkrecionális vagy politikai döntést hozó individualizált akarata, preferenciái, érdeke vagy éppen lelkiállapota. Igazgatási oldalról nézve a kérdés csupán annyi: milyen funkcióban eljárva hozza döntését az arra feljogosított. Ha államigazgatási tisztviselőként, netán állami vezetőként teszi, és döntését mérlegelheti a jog által megszabott keretek között, mérlegelése első sorban államigazgatási döntésként értelmezendő és nem politikai döntésként. Ugyanakkor attól sem tekinthetünk el, hogy a diszkrecionális döntés jogszabályi keretei között való mozgás iránytűjére már igenis befolyással lehet a politikai realitás. Hiszen a döntéshozót nem csak a jogköréből fakadó döntési kötelezettség motiválja, vagyis ténylegesen a döntés elmaradásából – tehát a mulasztásból – fakadó jogellenesség miatt várható szankció, hanem a döntés pozitív oldala, vagyis a hatalomgyakorlás. A hatalomgyakorlás ugyanis a politikai dimenzióban teljesen mást jelent, mint a jogiban.¹⁷ Nem mindegy tehát, hogy azok, akik a magasabb szintű döntést hozzák, milyen kiválasztási

¹⁵ SABJANICS i. m. 227.

¹⁶ Carl SCHMITT: Állami és politikai. In: TAKÁCS Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 130–136.; Hadley ARKES: The Axioms of Public Policy. In: David F. FORTE (ed.): *Natural Law and Contemporary Public Policy*. Washington (D.C.), Georgetown University Press 1998. 109–134.; POKOL Béla: *Politikaelmélet. Társadalomtudományi trilógia III.* Budapest, Századvég, 2006. 13–18.

¹⁷ POKOL i. m. 351–359.

rendszerben vagy milyen szocializációs háttérrel kerültek képbe.¹⁸ Az állami vezetők részben politikai motivációjú döntéseit érdemes tehát összevetni az államigazgatás alacsonyabb szintjeire jellemző főként ágazati-szakmai döntések háttérével.

4. Államigazgatás a békeidős jogrendben

Az államigazgatási szerepek és feladatok meghatározzák és egyben következnek a szabályozandó szervezeti-igazgatási struktúrából. Az irányítási jogkör – szervezeti elkülönülés, hatáskör elvonás tilalma, de cél-, rendeltetés- és feladatmeghatározás lehetősége – tartalmilag nagyobb teret enged a politikainak, mint a tisztán igazgatásinak. Ezzel szemben a vezetés – azonosság szervezetben, jogviszonyban és szakmaiságban – a politikai által meghatározott keretek között önálló és teljes felelősséget alapoz meg úgy, hogy rendszerint itt jelenik meg a politikai-társadalmi érdek aprópénzre váltásaként – elsőként – az ágazati-szakmai érdek.¹⁹ Az államigazgatásra jellemző az a sajátos hierarchizált szervezeti-irányítási struktúra, amelyben egyszerre van jelen a politikai és a szakmai, legfeljebb párhuzamos érdekek és egymást alakító érdekegyeztetési folyamatok formájában. A pontos jogszabályi elhatárolást²⁰ az alapelvi szinten megjelenő egyéni felelősség mindenkori megállapíthatósága, az eredményesség, a költségtakarékosság és a gyorsaság, mint szervezetalakítást és munkaszervezést meghatározó előírások²¹ egészítik ki. Az egyéni felelősség mindenkori megállapíthatóságából következik, hogy a közigazgatási szervezet döntés-előkészítési – belső – folyamataira ugyanúgy vonatkozik az átláthatóság követelménye, mint a döntés nyilvánosságára. A nemzetbiztonsági szolgálatok esetében persze ez nem érvényesül olyan széles körben, mint a közigazgatás túlnyomó része esetében, de meghatározott szervezeti – a nemzetbiztonsági

¹⁸ POKOL i. m. 165–176.

¹⁹ Részletesebben ld. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat; FÁBIÁN Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011. 182.; KÁDÁR Pál: *A Magyar Honvédség irányításának és vezetésének időszerű jogi és igazgatási problémái*. Doktori értekezés. ZMNE Hadtudományi Doktori Iskola, 2009.

²⁰ Primer jogforrásként az Alaptörvényben is megjelenik a Kormány kettős szerepe, ezt egészíti ki és pontosítja a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.).

²¹ Ld. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXLD. törvény általános jelleggel, speciálisan pedig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 13. és 26. §-aiban.

szolgálattal együttműködő, valamint működését ellenőrző szervezet – és személyi kör – kormányzati döntéshozó vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésben érintett – a megfelelő mértékben ugyanúgy értesül az nemzetbiztonsági igazgatási eljárás végén született döntés tartalmáról, mint a hatósági döntés hirdetményi úton való kihirdetésekor az érintetti kör.

Az Alaptörvényben *csak* egy cikk különbséggel²² jelenik meg a Magyar Honvédségre, valamint a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó alkotmányos joganyag. Az 1949. évi XX. törvényben ráadásul közös fejezet alatt (VIII. fejezet) szerepeltek, mint *a Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek*. Az Alaptörvény a Magyar Honvédség, valamint a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok egyértelmű elválasztásával a szervezetek mögött álló ágazati érdekeket és jogrendi szerepváltozásait követi le. A Magyar Honvédség hármas tagolású feladatrendszerrel rendelkezik: Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme (H1), nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása (H2), valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése (H3). A Magyar Honvédség alkalmazásával összefüggésben a három kategória eltérő eljárásrendet követel meg a Kormánytól. Az első esetben (H1) az automatizmus dominál, hiszen valamennyi szituáció az Alaptörvényben szabályozott különleges jogrend egyikének feleltethető meg. A második esetben (H2) hatályos nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségről van szó, tehát olyan szerződésről, amelyet az Országgyűlés egyszer már ratifikált. Így ilyen szituációkban az első kategóriához hasonlóan az Országgyűlés egyidejű tájékoztatása mellett alkalmazható a Magyar Honvédség. Az utolsó kategória (H3) esetében azonban egyértelműen a Magyar Honvédség eseti jellegű külföldön történő alkalmazásáról van szó, amelyet egy önként vállalt kötelezettség alapján (egy oldalú állami aktus) teljesít Magyarország. Vagyis ebben az esetben a Magyar Honvédség alkalmazását meg kell előznie az Országgyűlés jóváhagyásának.

A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, feldeírása (R1), a közbiztonság, közrend (R2) és az államhatár rendjének védelme (R3). Az első kategória (R1) a rendőrség – elsődleges és alapvető – nyomozó hatósági jogkörét alapozza meg. A második kategória (R2) nem csupán a rendőrség által védendő két legfontosabb értéket határozza meg, de egyúttal kijelöli a rendvédelmi ágazati érdek fókuszpontját. A harmadik kategória (R3) pedig összeolvasva a Magyar Honvédség határvédelmi feladataival, kiadja az egykori Határőrség feladatát. A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető fel-

²² Alaptörvény 45–46. cikkek.

adata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme (N1), nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése (N2). Az első kategória (N1) Magyarország függetlenségére vonatkozó rendelkezése első olvasatra azonos képet fest a Magyar Honvédség egyik alapfeladatával (H1 egy része), míg a törvényes rend védelme látszólag megegyezik a rendőrség első és második kategóriába (R1+R2) tartozó feladataival.²³ A békeidős feladatalapú megközelítés finomhangolásában tehát segítségünkre lehet az alkalmazott módszerekre és segédeszközökre vonatkozó szabályrendszer, utóbbiból is különösen a fegyverhasználatra vonatkozó szabályok.

A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok központi államigazgatási szervek,²⁴ míg a Magyar Honvédség polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő – idáig tartalmilag megegyezik a központi államigazgatási szervek meghatározásával – állami szervezet.²⁵ Arra kérdésre, hogy a Magyar Honvédség miért nem kapott központi államigazgatási státuszt, a jogdogmatikai és a honvédelmi szakmai válasz ugyanaz: mert nem az. A Magyar Honvédség *központi*, hiszen a Kormány irányításával, centralizált vezetés mellett és szigorú hierarchiában működik. Állami, hiszen finanszírozását a központi költségvetésből kapja, és létezésének alapját közcél adja, tevékenységét a közérdekében fejti ki. De nem *igazgatási*, legalábbis nem közigazgatási szerv és semmiképpen nem békeidős. Az értékelés meghatározásakor a belső igazgatási struktúra és az ehhez kapcsolódó anyagi és eljárási szabályok értelemszerűen nem relevánsak. A Magyar Honvédség önálló²⁶ feladatait fegyverhasználati joggal látja el,²⁷ amely közel sem ilyen, alkalmazási kötelezettséghez hasonló megfogalmazással szerepel a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében. A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv,²⁸ amely bűnmegelőzési, bűnüldözési,

²³ A matematika nyelvén, ha $NI = RI + R2$, akkor $NI \geq RI$ és $NI \geq R2$ biztosan igaz, míg $NI = HI - X$, ahol az X az ismeretlen lesz. Ezt azonban az érintett szervezetek tényleges leterheltségének ismerete nélkül legfeljebb csak elrugaszkodott hipotézisként lehet meghatározni. További pontosítással láthatjuk, hogy a különféle szervezetek hatásköréhez kapcsolódó, rendelkezésre álló eszközök, módszerek és eljárások oly mértékben különböznek, hogy egyenletre egyszerűsíteni az alkotmányos szinten meghatározott feladatokat felelőtlenség lenne, nem beszélve arról, hogy mindezek alapján, vagyis az X békeidős és különleges jogrendi értéke soha nem lesz egyenlő.

²⁴ Ksztv. 1. § (2) bekezdés h) pontja.

²⁵ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 35. § (1) bekezdése.

²⁶ Tehát azokat, amelyet nem közreműködésben vagy részvétellel lát el.

²⁷ Hvt. 36. § (1) bekezdése.

²⁸ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 4. § (1) bekezdése.

államigazgatási és rendészeti feladatkörben jár el,²⁹ és amely felsorolás – az igazgatási jellegére tekintettel – eleve feltételezi, hogy nem a fegyverhasználat mellett alkalmazott jogkör lesz a mérvadó.³⁰ A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja szolgálati lőfegyver viselésére jogosult.³¹ A törvény részletesen szabályozza a fegyverhasználat szabályait,³² de a fegyverviselés joga egy sokkal enyhébb megfogalmazás a fegyverhasználati jog mellett ellátott feladatokhoz képest. A jogalkotói intuíció egyértelműen tetten érhető. A fegyverek helye és szerepe sokat sejtető, de a különbségekről vannak más árulkodó jelek is.

A rendőrség ágazati-szakmai érdekei egyértelműen integrálhatók a közbiztonsági-közbiztonsági érdekek tengelyén, míg a nemzetbiztonsági szakmai érdeket³³ és a honvédelmi ágazati-szakmai érdeket³⁴ törvény határozza meg. Vitatható, hogy létezik-e önálló nemzetbiztonsági ágazat, s ebből következően a többiekől elkülöníthető nemzetbiztonsági ágazati érdek. Létezését megalapozhatná a honvédelmi (katonai) és a rendvédelmi (első sorban rendőrségi) szakmai sajátosságoktól való egyértelmű megkülönböztethetőség,³⁵ amely kiegészül a személyi állományra³⁶ és a nemzetbiztonsági szolgálatok működését ellenőrző intézményrendszerre³⁷ vonatkozó sajátos joganyaggal. Ugyanakkor egyértelműen hiányzik az a homogén szervezetrendszer, amely a rendvédelmi szervek és a Magyar Honvédség esetében – előbbi esetében legalább minisztériumi, irányítási szinten – fennáll. Bár való igaz, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszere a szervezeti tagoltságtól függetlenül szerves egységet alkot, hiszen a hatásköri szabályok funkcionálisan kiegészítő jellegűek és a politikai-irányítási elven nyugvó decentralizáció hatását erősíti a személyi állományra vonatkozó eltérő szabályozás. Azonban addig, amíg a nemzetbiztonsági szolgálatok egy részének teljes,³⁸ illetve közel teljes³⁹ hivatásos⁴⁰ személyi állománya

²⁹ Rtv. 1. § (2) bekezdése.

³⁰ Részletesen kifejti a fegyverhasználat lehetőségét az Rtv. 52–57. §-aiban.

³¹ Nbtv. 34. §.

³² Nbtv. 35–36. §-ai.

³³ Nbtv. 74. § a) pontja.

³⁴ Hvt. 80. § 8. pontja.

³⁵ Ld. a rendelkezésre álló eszközök, első sorban a titkos információgyűjtés, valamint a nyomozati jogkör hiánya.

³⁶ Kiválasztás, ellenőrzöttség és jogviszony egyéb eltérései.

³⁷ Országgyűlés, bíróságok.

³⁸ Ld. KNBSZ.

³⁹ Ld. TIBEK.

⁴⁰ A hivatásos jogviszony a Hszt. szerinti nemzetbiztonsági vagy a Hjt. szerinti katonai.

vezényelt – magyarán a rájuk vonatkozó sajátosságok egy előzőleg létesített jogviszonyhoz képest alakulnak, s így kevésbé élvezhetik ezek a szervezetek személyzeti politikájukban azt a szabadságot, amit a többiek –, nem tűnik kellően megalapozottnak önálló ágazatról beszélni. Ettől függetlenül az Alaptörvény, a központi államigazgatási szervekről szóló törvény, a szervezetek jogállási törvényei, valamint a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet⁴¹ szabályozási rendszerére figyelemmel megállapítható, hogy az egyes ágazati, szakmai és szervezeti (szolgálati) érdekek a békeidős jogrendben egyfajta sajátos strukturált párhuzamosságban léteznek, amelyet a Kormány cizellál időről-időre. Ez a struktúra az, amely jelentősen átalakul a különleges jogrendben.

5. A nemzetbiztonsági szolgálatok helye az államigazgatásban

A nemzetbiztonsági szervezetrendszer irányítási oldalról mindig a végrehajtó hatalom – rendszerint kormány – közvetlen alárendeltségében működik. Ennek az – Alaptörvényben is jól látható (N2) – oka egyszerűen az, hogy csak adekvát információk birtokában lehet érdemben kormányozni. A nemzetbiztonsági szolgálatok közvetlenül a kormányzati döntéshozatalt segítik, legyen szó jogpolitikai, diplomáciai, netán személyügyi (kiválasztási) kérdésről, közvetetten pedig a kormányprogram végrehajtásán dolgoznak, mint minden központi államigazgatási szerv, amely a Kormány irányítása alatt működik. A nemzetbiztonsági szolgálatok működési kereteit (külső meghatározottság) és saját helyzetének, szerepének értékelését (belső meghatározottság) egyaránt nagy mértékben áthatja és befolyásolja a politika. Pontosabban a kormánypolitika, amely nem egyenlő a kormánypártok politikájával. A kormánypolitika ugyanis a végrehajtó hatalom csúcsszervének állami-irányítási programját, az állam központi szervezetrendszerének vezetését jelenti, célja pedig az államapparátus működtetése, a közjó megteremtése. A kormánypártok politikája viszont a parlamenti pártpolitikát, vagyis a választói támogatottság megszerzését és fenntartását célozza. A kettő persze összefügg. A nemzetbiztonsági szolgálatok meghatározó szerepet játszanak a kormánypolitika támogatásában,⁴² ezért

⁴¹ 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet.

⁴² Semmiképpen nem annak meghatározásában, ez ugyanis súlyos szereptévesztés lenne a nemzetbiztonsági szolgálat részéről, ráadásul ilyen egy demokráciában nem fordulhat elő.

részükről nagyobb funkcionális elkötelezettséget, a személyi állományuktól pedig nagyobb lojalitást vár el a jogalkotó.⁴³

A nemzetbiztonsági szolgálatok tehát a Kormány irányítása alatt állnak, ugyanakkor láthatunk rá példát, hogy a nemzetbiztonsági szervezeti jogállás meghatározása mellett – vagy annak ellenére – egy másik kormányzati irányítás alatt működő szervezet alá, történetesen a hadsereg szervezeti struktúrájába építik be.⁴⁴ A látszólagos ellentmondást a nemzetbiztonsági jogállás és a szervezetrendszeri betagozódás között az adja, hogy a nemzetbiztonsági feladatrendszer és a nemzetbiztonsági szolgálatok működését ellenőrző intézményrendszer a kizárólagosság és a specialitás miatt célszerűségi okokból önálló szervezetrendszeri meghatározottságot feltételez. Az önálló meghatározottság ellenére a minisztériális irányítási jogkör számos módon megjelenhet, amelyről a minisztériumok organogramja szolgál némi információval, néha többel is, mint a pusztán normaszöveg.⁴⁵ Hiszen a nemzetbiztonsági szolgálat létezhet⁴⁶ a minisztériumi szervezeti struktúrától függetlenül, vagy annak részeként.⁴⁷ Működhet a miniszter közvetlen irányításával, vagy több szintű igazgatási hierarchia közbeiktatásával. A szervezeti ábrán nem mindegy, hogy a miniszterhez közel vagy távol kap helyet, illetve az azonos jogállású szervezetek egymáshoz közel vagy távol kapnak helyet. Érdekes példát jelent a német Alkotmányvédelmi Hivatal hiánya a német szövetségi belügyminisztérium szervezeti ábráján,

⁴³ Ez mutatkozik meg a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok állományának érdekképviselői alapítását tiltó törvényi rendelkezéssel összefüggésben, a Belügyminisztérium részéről adott magyarázatban. Ld. az alapvető jogok biztosának Jelentését az AJB-2047/2016. számú ügyben.

⁴⁴ Ld. a német militärischen Abschirmdienst (MAD) szervezeti betagolását a német haderőbe, miközben a nemzetbiztonsági jogállás miatt esetében is fennáll a közvetlen kormányzati irányítás, de legalábbis annak lehetősége. <http://www.gesetze-im-internet.de/madg/MADG.pdf>

⁴⁵ Ld. a Belügyminisztérium szervezeti ábráját. <http://www.kormany.hu/download/6/6d/e0000/BM%20organogram%2020170101.pdf>, amely szerint az Nbtv. alapján azonos jogállású, tehát a Kormány irányítása alatt álló nemzetbiztonsági szolgálatok, jelesen az AH, a TIBEK és az NBSZ mennyire más helyet kaptak a minisztériumban. Az AH és az NBSZ a rendészeti államtitkáron keresztül kapcsolódnak a belügyminiszterhez, míg a TIBEK – valamint az ORFK, az NVSZ és a TEK – és a miniszter között nincs önálló adminisztratív szint.

⁴⁶ Érdemes összevetni az IH helyzetét a Miniszterelnökségen belül: http://www.kormany.hu/download/6/4a/90000/ME_organogram_20151111v5.pdf, valamint a KNBSZ helyzetét a Honvédelmi Minisztériumon belül. http://www.kormany.hu/download/9/c6/b0000/HM_servezeti_abra_.pdf a fent hivatkozott polgári nemzetbiztonsági szolgálatokéval.

⁴⁷ A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti elhelyezését a magyar szabályozáshoz hasonlóan oldják meg a franciák <https://www.interieur.gouv.fr/content/download/667/6985/file/organigramme-mi-fr-31-05-2017.pdf>

ugyanakkor a feladatrendszerével kapcsolatos kérdéseket minisztériumi szinten elkülönült szervezeti egységek gondozzák.⁴⁸

Azért fontos a miniszter és a nemzetbiztonsági szolgálat közötti intézményszerűsített, vagyis a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában – tehát normatív módon – definiált, közvetlen kapcsolat, mert így a feladatszabást és a döntéshozatalhoz elengedhetetlen információk átadását nem lassítja – esetleg szűri – egy újabb adminisztratív szint. Persze, eseti jelleggel a miniszternek mindig van lehetősége irányítási jogkörében eljárva közvetlenül kapcsolatot tartani a nemzetbiztonsági szolgálattal, de ezt az alárendelt szervezet nem feltétlenül kezdeményezheti, továbbá az eltérő szervezeti pozíció árnyalja az egyébként formálisan – törvényben meghatározott – azonos jogállású szervezetek megítélését és önértékelését.

6. A különleges jogrend igazgatási kihívásai

A különleges jogrendben a jogrendszer átalakul. Az alkotmányos rendelkezések többsége intakt marad és a hatályos jogszabályok helyett sem feltétlenül kapnak alternatívát a jogalkalmazók. Ugyanakkor új jogforrástípusok jelennek meg, az igazgatási szervezet- és feladatrendszer dinamikussá válik és – ha ezt a helyzet súlyossága indokolja – katonai igazgatás bevezetéséről dönthet az arra felhatalmazott. A békeidős jogszabályok és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok formálisan hasonlóak, céljuk és tárgyuk tekintetében viszont jelentős az eltérés. Alakilag hasonlóak, hiszen a különleges jogrendben alkotott jogszabályokra a jogalkotás formai előírásai változatlanul vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság működése nem függeszthető fel, a különleges jogrendben alkotott jogszabály továbbra sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Vagyis a jogforrási hierarchia szintén intakt marad, ugyanakkor a jogalkotásról szóló jogszabályok nem élveznek alkotmányos védeltséget. A jogalkotást megelőző véleményezésben résztvevők száma⁴⁹ és a véleményezésre biztosított határidő

⁴⁸ http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/PDF_Organigramm_BMI_12-16.pdf?__blob=publicationFile (utoljára letöltve: 2017. 06. 22-én) érdekes, hogy a német Alkotmányvédelmi Hivatal nem szerepel a Szövetségi Belügyminisztérium szervezeti ábráján, ugyanakkor feladatrendszere megjelenik a közbiztonságért felelős helyettes-államtitkár alárendeltségében lévő szervezeti egységek elnevezésében és – értelemszerűen – a feladatkörében.

⁴⁹ Akár nullára is csökkenhet a jogszabálytervezetek véleményezésében résztvevők száma, hiszen különleges jogrendben az operatív döntéshozatal célszerűségi szempontból élvez elsőbbséget a demokratikussággal szemben.

mindenképpen csökken, de a jogi rendelkezések egyértelműségére és rendszertani értelmezhetőségére vonatkozó előírásokat célszerű továbbra is figyelembe venni, ha azt szeretnénk, hogy döntéseinket maradéktalanul végrehajtsák.

A közigazgatás szervezete és működése egyszerre hatnak az alkotmányos szinten meghatározott alapelvek és a törvényben meghatározott igazgatási alapelvek. Jogsértés esetén a figyelmen kívül hagyott alapelv minősége meghatározhatja az ügyben eljáró fórumot.⁵⁰ A különleges jogrendben több olyan igazgatási-szervezési alapelv szorul a háttérbe, amelyet a békeidős jogrendben egyébként közel azonos súllyal vesznek figyelembe a jogkörgyakorlás során. Az egyik leginkább szembeeső példa az eredményorientáltság és a költséghatékonyság kényes kapcsolata. Békeidős igazgatásra is jellemző az eredményorientáltság hangsúlyozása, hiszen a közigazgatás alapból eredményorientált, és ezért is fontos, hogy ne váljon a *közigazgatás* önigazgatássá, mert ez indokolatlan és céltalan bürokratizálódáshoz vezet. Az eredményorientáltságot erősíti a kinevezett vagy megbízott vezetők politikai felelőssége is, amely a lojalitás mellett az eredményekre fókuszál. Így a közigazgatási vezetők szakadatlanul a hatékonyság növelésén dolgoznak, amely legrosszabb formájában pusztá statisztikagyártás. A vezetőket terhelő eredménykötelem aktív, tevőleges kötelezettsége párhuzamosan jelentkezik és valójában szemben áll a költséghatékonyság inkább tartózkodási kötelezettségével, s így ezt a közép- és felsővezetők vezetői jogkörük nagyobb korlátozásának élük meg, mint bármi mást.⁵¹ Különleges jogrendben azonban a költséghatékonyság alapelve, illetve ennek szigorú központi-kormányzati ellenőrzése és kikényszerítése visszalép az eredményesség javára, de csak annyira, amennyire a ténylegesen rendelkezésre álló eszközök mértéke engedi és azokat még számon lehessen tartani.⁵² Hiszen

⁵⁰ Az Alkotmánybíróság jellemzően a rendszerszinten jelentkező problémákkal találkozik, míg az alapjogi biztos a jogszerű, de még sem igazságos hatósági fellépést vizsgálja. A legáltalánosabb független fórum a bíróság, míg igazgatási-szervezési visszasságokat – ide értve a célszerűség és a hatékonyság követelményét is – vizsgál az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal. Hiába képezik a központi államigazgatás részét, vagy állnak a Kormány irányítása alatt a nemzetbiztonsági szolgálatok, szervezetükre és működésükre vonatkozó szabályokat törvény (Nbtv.) határozza meg, független fórumok által végrehajtott ellenőrzésük pedig korlátozott lehetőségek mellett valósul csak meg.

⁵¹ Ahogyan a közismert közigazgatási mondás tartja: bármi megtehető, ami nem tilos és ingyen vagy annál olcsóbban van.

⁵² Különleges jogrendben ez értelemszerűen nem korlátozódik a közvagyonra, hanem a magánvagyon bizonyos részének felhasználása is elfogadható. A kisajátítás szabályai annyiban biztosan módosíthatók, hogy a kártalanítás nem lesz teljes, feltétlen és azonnali, hiszen az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdését nem privilegizálja az 54. cikk (1) bekezdése. Ez persze nem jelenti azt, hogy utólag – szakaszosan, egy későbbi időpontban, de legkésőbb a veszély elmúltával – a kisajátítással keletkező elmaradt kötelezettségeit az állam ne teljesíthesse.

bármekkora legyen is a veszély, az igazgatási szervezetrendszerrel a lehetőség szerinti pontos dokumentáció továbbra is szigorúan megkövetelt. Ebből a szempontból mindegy is, hogy katonai vagy polgári igazgatás működik a különleges jogrend időszakában.

Az eredményorientáltsággal összefüggésben áll az operativitás jelentős mértékű fokozása, vagyis a döntéshozatali eljárások rövidülése és a végrehajtás hatékonyságának növelése. Ahhoz, hogy a különleges jogrendi igazgatás döntése – amelyre nem vonatkoznak a jogalkotásra vonatkozó szabályok – egyértelmű és célszerű legyen, lényeges, hogy a döntéshozó vezető és a döntését végrehajtó állomány közötti kommunikáció folyamatos és pontos legyen, mivel a célzott hatás kiváltására csak így lesz alkalmas. A békeidős igazgatás végtelenített döntési ciklusa⁵³ megjelenik a különleges jogrendben is, csak rövidebb határidőkkel és úgy, hogy nincs minden esetben lehetőség döntési alternatívák kidolgozására. A különleges jogrendben a döntéshozónak akkor is döntenie kell, ha csak egyetlen lehetőséget kínál fel az előtte álló helyzet. A döntés ilyenkor sem válik súlytalanná, nem egyszerű papírgyártásról beszélünk, mivel a jogrendi specialitás miatt a döntés meghozatala marad az egyetlen biztosan értékelhető és utólagos vizsgálat alá vethető igazgatási cselekmény. A döntés végrehajtásának alkalmasságát és arányosságát a hiányos dokumentáció miatt mindig nehezebb utólag értékelni, viszont a döntéshozatal ténye vagy elmarádása egyértelműen ellenőrizhető.

A különleges jogrendben az állami szervezetrendszer átalakul, dinamikáját a különleges jogrend kihirdetését megalapozó helyzet határozza meg, illetve az igazgatás békeidős visszarendeződésére is csak a veszélyhelyzet elmúlását követően van lehetőség. A központi államigazgatás területi struktúráját meghatározó megyerendszer – rendkívüli állapot és szükségállapot idején – átadhatja helyét a honvédelmi igazgatás katonai kerületeinek, míg a központi szervezetek átesnek egy jelentős centralizáción. A várható centralizációra a különleges jogrend egyes típusaira vonatkozó alkotmányos rendelkezésekből lehet következtetni. Rendkívüli állapot esetében egyértelműen átveszi a polgári közigazgatás helyét és szerepét a katonai igazgatás, amely nem helyettesíti, hanem a szükséges mértékben felhasználja és irányítja a polgári államapparátust. Szükségállapot esetében sokat mondó a Magyar Honvédség felhasználását meghatározó konjunktív feltétel, miszerint erre akkor van lehetőség, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Vagyis a szükségállapot kihirdetését

⁵³ Probléma felismerése – célok kijelölése – információgyűjtés – alternatívák kidolgozása – döntés (választás) – döntések végrehajtása – ellenőrzés.

megalapozó veszély minősége tovább cizellálhatja a szükségállapot egységes kategóriáját. Egyfelől, szükségállapot a polgári közigazgatás fenntartása mellett is kihirdethető, miközben a rend helyreállításán kizárólag a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok fáradoznak. Másfelől, ha előbbiek nem bizonyulnak eredményesnek, a teljes polgári közigazgatás – beleértve a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat egyaránt – alternatívájaként felhasználható a Magyar Honvédség és így akár a katonai igazgatás is. Értelemszerűen, ebben az esetben is a rendkívüli állapothoz hasonlóan, a katonai igazgatás felhasználja és irányítja a polgári államapparátust. Különleges jogrendben az Alaptörvény egyes rendelkezéseit is felülírhatja a jogalkotó, az Alaptörvény privilegizált szakaszai pedig nem érintik az állami szervezetrendszert.

A veszély jellege és időbelisége ismeretlen a jelenben, ezért is fontos, hogy az Alaptörvény csupán a II–III. cikkeit, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdéseit tekinti abszolút sérthetetlennek. Ezek mindegyike egyébként a nemzetközi jogban *ius cogens* normának minősül, tehát formális felfüggesztésük sem mentesítené az államot alkalmazásuk alól. Érdekes, hogy a terrorveszélyhelyzet bevezetését követően az Alaptörvény külön említi,⁵⁴ hogy a Kormány rendeletében átalakíthatja a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását. A különleges jogrend igazgatási kihívásaiból fakadó célszerűségi követelmény,⁵⁵ a különleges jogrendben alkotott jogszabályok célja⁵⁶ és tárgya,⁵⁷ valamint a különleges jogrendi időszak legfőbb szervét⁵⁸ leginkább meghatározó politikai-legitimációs érdek⁵⁹ egyaránt arra mutatnak, hogy a különleges jogrendi jogalkotó első sorban az államszervezet megfelelő, a veszélyhez történő adaptálására fog koncentrálni – úgy, mint hatáskör áttelepítés, illetékességi területek megváltoztatása, feladatkör bővítés stb. – s csak ezek után, de akkor is csak a szükséges mértékben fogja az alapjogokat

⁵⁴ Alaptörvény 51/A. cikk (3) bekezdése, főleg a (4) bekezdésre tekintettel.

⁵⁵ A különleges jogrend kihirdetését megalapozó veszély minél gyorsabb eliminálása.

⁵⁶ A békeidős jogrendhez való mihamarabbi visszatérés.

⁵⁷ A fennálló társadalmi és gazdasági rend egy konkrét szegmensének normatív leírása.

⁵⁸ A különleges jogrendben felhatalmazott jogalkotó, az első számú döntéshozó, az ország belső szuverenitásának átmenetileg kizárólagos megtestesítője.

⁵⁹ A különleges jogrend legfőbb szervének politikai-legitimációs érdeke nem csak a különleges jogrend idejére való tekintettel határozza meg működését, hanem a különleges jogrend megszűntetését követő retrospektív politikai diskurzusra is gondol, hiszen a veszélytől való távolodással újra a békeidős szempontrendszer lesz az értékelés alapja, vagyis nem csak azt veszik figyelembe, hogy a veszélyt elhárította a döntéshozó, hanem azt is vizsgálják, milyen célszerűségi, arányossági és akár gazdaságossági szempontok szerint járt el.

korlátozni. Az ágazati-szakmai érdekek közötti különbségek olyan súlyos rendszerhibát eredményezhetnek egy szervezetrendszeri vagy feladat- és hatásköri átalakításnál a különleges jogrendben, amely a megfelelő döntést megalapozó információt késleltetheti vagy torzíthatja. A heterogén személyiállomány egyes csoportjainak versengése pedig veszélyeztetheti a döntés eredményességét. A leggyakoribb szervezési-vezetési modelleket⁶⁰ is figyelembe véve a közigazgatási szervezetrendszer gyors átalakítsa a különleges jogrendben nem csak az ágazati-szakmai, illetve a heterogén személyiállományban rejlő ellentétek miatt veszélyezteti az átalakítással elérni kívánt célt, hanem a különféle belső, igazgatási-struktúrák közötti különbségekkel is. Egy szervezet belső struktúrája első sorban a feladat- és hatáskörére tekintettel alakul úgy, ahogy. Ez értelemszerűen problémás lehet akkor, ha feladatkör átcsoportosításról van szó, hiszen nem lehet leegyszerűsíteni a képletet a konkrét feladat és egy szervezési modell közötti közvetlen kapcsolatra. Egyrészt, mert a megfelelő szervezési-vezetési modell kiválasztása a feladatkör és a rendelkezésre álló erőforrásokra tekintettel egy komplex megfontolásból fakad. Másrészt, a különleges jogrendben a teljes igazgatási szervezetrendszer – legyen az polgári vagy katonai – teljesen új fókuszot kap, hiszen a kormányprogramot felváltja a veszélyhelyzet mielőbbi megszüntetése. Ez politikai és társadalmi elvárás egyaránt. Ebben a felfokozott hangulatban és új központi irányított rendszerben egyáltalán nem biztos, hogy az addigi szervezési-vezetési modell továbbra is megállná a helyét. Még akkor sem, ha egyébként a feladatkör és az erőforrások változatlanok maradnak.

Végül a szervezeti vezetők várható szerepkörváltozása jelenti a különleges jogrend egyik nem tervezhető kihívását. A közigazgatás békeidős szervezetrendszerében a politikai és a szakmai-igazgatási szint viszonylag könnyen elkülöníthető egymástól, ezt megteszi maga a jogalkotó.⁶¹ Az elválasztás során értékelhetők a tisztség betöltésének előfeltételei,⁶² a tisztség elnyerésének menete,⁶³ az igazgatási szervezetrendszeren belüli helye,⁶⁴ továbbá a tisztséghez tartozó feladat- és hatáskör. A szakmai állami vezetők többségükben ugyanúgy hivatásos politikusok, mint a politikai állami vezetők. A központi államigazgatási szervek vezetői viszont lehetnek állami vezetők és nem állami vezetők, akik a megkülönböztetésre tekintet nélkül kerülhetnek olyan politikai szerepbe

⁶⁰ Lineáris, törzskari és divízionális.

⁶¹ Ksztv. 6. §.

⁶² Végzettség, képzettség, szakmai tapasztalat, életkor, állampolgárság, büntetlen előélet, nemzetbiztonsági ellenőrzés.

⁶³ Választás vagy kinevezés / megbízás.

⁶⁴ Irányítási vagy vezetői jogkör.

a különleges jogrendben, amely békeidős jogrendben csak az állami vezetőket terhelné. A kormányzati döntéshozatalban vélhetően továbbra is csak véleményezési jogkörben vehetnének részt, de nem mindegy, hogy ez a jogkör hány szereplőt illet meg. A Kormány Nemzetbiztonsági Kabinetjének munkáját segíti a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, amelynek tagjai a Kabinet tagjai mellett az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára, a Honvéd Vezérkar főnöke, a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói, az országos rendőr-főkapitány, az állami adó- és vámhatóság vezetője, valamint a TEK, az NVSZ, a BM OKF és a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal főigazgatója. Különleges jogrendben nagy eséllyel csökken ezen vezetőknek a száma. Vagy azért, mert a polgári közigazgatás helyébe lép a katonai, vagy azért mert a békeidős jogrend keretei között ezen szervezetek önmagukban nem voltak képesek ellátni a feladataikat, s a katonai igazgatás bevezetése nélkül is célszerű a rend mielőbbi helyreállítására érdekében az államigazgatási szervezetrendszer – ha átmenetileg is, de – átalakítani. Vagyis összevonni szervezeteket, átcsoportosítani feladatokat stb. A kevesebb számú szakmai vélemény ezért felértékelődik és teljesen más súllyal esik számításba a politikai döntéshozatal során, mint korábban. A Honvédelmi Tanácsban ráadásul az egyetlen tanácskozási jogú résztvevő a Honvéd Vezérkar főnöke, vagyis az előbbi felsorolásból már csak egy szereplő egy szakmai véleménye maradt. Persze a szervezeti integrációval megjelenik mindegyik szervezet szakmai szempontrendszere, hiszen a feladatrendszerben is örököse az új szervezet elődeinek, de ez nem feltétlenül jelent teljeskörű egyezést. Különösen igaz ez a vezető esetében. Egy politikus eleve a közszereplésre készül, az azzal járó előnyökre és hátrányokra tekintettel vállalja a politikusi hivatás kötelezettségeit. A katona, a rendőr, a nemzetbiztonsági szolgálatok állományába tartozó beosztott és vezető nem arra készül és nem is arra készítik fel, hogy döntését⁶⁵ politikai narratívában kell indokolnia és megvédenie.⁶⁶ Ez a

⁶⁵ Laikus szemmel nézve teljesen mindegy, hogy a hatáskörébe tartozó ügyben hoz szakmai döntést vagy kormányzati politikai döntés végrehajtása tárgyában intézkedik.

⁶⁶ Szemléltető példa erre az immár 2,5 éve hatályban lévő különleges jogrend Franciaországban, amely mellett érdekes módon a közintézmények és a társadalom is szinte zavartalanul tudnak működni és élni a mindennapokban. Ebben a furcsa jogi valóságban fordul elő rendszeresen, hogy a rendőri vezetőknek kell közvetlenül megszólítani a lakosságot és indokolni kormányzati döntéseket. Igaz ugyan, hogy egy egyenruhában nyilatkozó személy látványa megnyugtató és nagyobb szakmai legitimitációval bír, mint egy öltönyös politikus. Főként, hogy a politikus személyét és nyilatkozatát egyszerre bírálják, míg a szakmai vezetők esetében ez inkább a nyilatkozatra szorítkozik. A politikai szerepkör kiszervezése azonban nem mentesíti a politikust politikai kötelezettségeinek teljesítése alól, bár kétségtelen, hogy a gyakori negatív bejelentésekkel erőteljesen kopik a politikus *arca*.

szerepkörváltozás mindenképpen egy olyan látens kihívást jelent, amellyel nem feltétlenül tud minden szervezeti szakmai vezető megbirkózni.

7. Összefoglalás

Az ágazati és szakmai érdekeket az Alaptörvényben és a vonatkozó jogszabályokban találjuk, amelyek alapvetően az érintett szervezetek állami szervezetrendszerben való elhelyezkedésén, személyi állományuk jogviszonyán és a hatásköri szabályokon alapulnak. Egyértelműen elkülöníthetünk katonai, rendvédelmi és nemzetbiztonsági szakmai érdeket, amelyeket honvédelmi és belügyi ágazati érdek alá sorolhatunk be. Önálló nemzetbiztonsági ágazatról nem beszélhetünk, mivel hiányzik az egységes szervezetrendszer és a homogén szolgálati jogviszony. Ettől függetlenül fontos, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok milyen szempontrendszer szerint dolgoznak, hiszen jelentéseik nagy mértékben befolyásolhatják a különleges jogrend kihirdetéséről szóló politikai döntést. Konkrét példa híján csak elméleti következtetések alapján állítható, hogy a különleges jogrend kihirdetését alapvetően nem támogatná vagy kezdeményezné önszántából egy nemzetbiztonsági szolgálat, mivel az leginkább a nemzetbiztonsági szakmai érdeket relativizálná, esetleg súlytalanná is tenné a dominanciához jutó katonai vagy rendvédelmi szakmai érdekek mellett. Békeidős jogrendben a nemzetbiztonsági szolgálatok kiemelt pozícióval rendelkeznek a kormányzati döntéshozatal támogatásában, amelyet az Alaptörvény és a jogszabályi környezet garantál. Ezzel szemben egy bizonytalan kimenetelű különleges jogrend, ahol az alapjogok egy csoportjától eltekintve minden változó, közel sem kecsegtet túl vonzó perspektívákkal egy nemzetbiztonsági szolgálat számára, amelynek szakmai és szolgálati (szervezeti) érdekét olyan területek halványítják el, amelyek szakmai szemlélete szinte összeegyeztethetetlen a nemzetbiztonsági látásmóddal. Ezért kijelenthető, hogy különleges jogrend kihirdetésére nemzetbiztonsági szolgálat nagy valószínűséggel nem fog elhamarkodottan javaslatot tenni.

A különleges jogrend gyakorlati alkalmazásának figyelembe kell vennie azt a logikai követelményt, hogy ez az állapot valóban különleges legyen; csak időszakosan kerüljön alkalmazásra. Egyes, valóban kivételes esetekben ugyanakkor szükséges, hogy az alkotmány lehetőséget adjon különleges szabályok alkalmazására, intézkedések bevezetésére. A különleges jogrend célja a kialakult veszély, fenyegetés elhárítása, ennek érdekében alapjogok korlátozására is sor kerülhet, önmagában a különleges jogrendi állapot nem legitimál minden

alapjog-korlátozást. Ha ugyanis azt az értelmezést fogadnánk el, hogy igen, akkor nincs valós védelem a visszaélésekkel szemben. Alkotmányi felhatalmazásra nem az alapjog-korlátozás, hanem a közhatalmi döntési mechanizmus átalakítása miatt van szükség.

A tanulmány következtetése az, hogy az alkotmányi szabályozást négy elv mentén szükséges kialakítani: stabilitás, absztrakció, rugalmasság és garancia. A stabilitás azt jelenti, hogy a különleges jogrenddel kapcsolatos szabályokat az okot adó körülményt megelőzően kell megalkotni, e szabályok menet közben nem változtathatóak. Az absztrakció elvéből következően a különleges körülmények sokfélesége miatt a szabályozásnak általánosnak kell lennie. Biztosítani kell továbbá a végrehajtó hatalom mozgásterét, hogy adekvát lépéseket tehessen a különleges körülmény leküzdésére, végül pedig a jogi (bírság, alkotmánybírság) és politikai (parlament, nyilvánosság) kontrollt meg kell erősíteni a visszaélés elkerülése érdekében.

A tanulmány végkövetkeztetése tehát, hogy alkotmányi szinten egyetlen különleges jogrendi szabály is elegendő, amely viszont általános és így többféle tartalommal kitölthető, a garanciát pedig nem a részletező szabályozás, hanem a kontrollmechanizmus kiépítése jelenti.

A KÖTET SZERZŐI

Békési Nikolett: A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán végzett 2015-ben. Az egyetemi évek alatt szakmai gyakorlatot teljesített 2013-ban az Országos Kriminológiai Intézetben, majd 2014-ben a Budapesti VIII. kerületi Ügyészségen. 2014-2015 között egy pesti ügyvédi iroda gyakornoka volt. 2015 óta a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságán hivatásos állományúként teljesít szolgálatot. 2015-ben „A nemzetbiztonsági szolgálatok kontrollmechanizmusai” dolgozatával indult az OTDK-n. 2017-ben sikeres rendészeti szakvizsgát tett. Több tehetséggondozó program és pályázat, többek között a Mathias Corvinus Collegium, Aranytoll, Kazinczy-érem, Kovász Tehetséggondozó Program résztvevője és díjazottja.

Csink Lóránt: 2003-ban szerez diplomát a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, ugyanott 2008-ban PhD-fokozatot a hatalommegosztás és az államfő jogállása tárgy körben írt disszertációjával. 2003-2011 között a Károli Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének oktatója. 2005-ben az Országgyűlés tanácsadója, 2005 szeptemberétől 2006 februárjáig a Köztársasági Elnöki Hivatal hivatalvezetőjének a titkára. 2006 márciusától az Alkotmánybíróság munkatársa majd tanácsadója. 2010 júliusától decemberig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium főosztályvezetője. 2011-ben az adatvédelmi biztos munkatársa. 2012 májusától az alapvető jogok biztosának munkatársaként dolgozik, jelenleg osztályvezetőként. 2011. január 1-je óta tanít alkotmányjogot és összehasonlító alkotmányjogot a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán, jelenleg egyetemi docensként.

Több mint 100 magyar és idegen nyelvű mű szerzője, melyek között négy kismonográfia és egyetemi tankönyv is szerepel. A Kodifikáció szaklap szerkesztőbizottságának tagja, a Jogesetek Magyarázata és a Iustum Aequum Salutare szerkesztője.

Drinóczi Tímea: Egyetemi tanár a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Publikációs tevékenységet 2000 óta folytat, kutatási eredményeit hazai és külföldi listás folyóiratokban, szakkönyvekben és konferenciakötetekben teszi közzé. Több olyan tankönyv és szakkönyv társszerzője és társszerkesztője, amelyet más felsőoktatási intézmények is kötelező vagy ajánlott irodalomként használnak. Számos külföldi egyetem meghívott előadója és óraadója.

Több magyar és nemzetközi konferencia szervezője, meghívott és felkért előadója, több folyóirat szerkesztőbizottsági tagja, a Vienna Journal of International Constitutional Law szerkesztője. Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája – jogalkotási és alkotmánymódosítási ügyekben felkért – nemzetközi szakértőjeként is tevékenykedik. Tagja a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének, az MTA köztestületének, a Magyar Nyelv Terminológiai Tanácsának, az IAL-nek.

Négy, az Európai Unió által finanszírozott tananyag-fejlesztési és kutatási projekt menedzsere és résztvevője, illetve külföldi egyetemeken által elnyert nemzetközi kutatási projektek felkért résztvevője.

Gerencsér Balázs Szabolcs: A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Közigazgatási Jogi tanszékének docense, az Ereky István Közjogi Kutatóközpont igazgatója (erekys.jak.ppke.hu). Oktatási és kutatási területei: összehasonlító közigazgatási jog, nyelvi jogok, kisebbségvédelem, oktatási jogok. Oktatói-kutatói munkája mellett 2001-től köztisztviselőként, majd kormánytisztviselőként dolgozott mind a központi, mind a területi közigazgatásban. Így különösen az Igazságügyi Minisztériumban, a Fővárosi, majd Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatalban, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban. 2008-ban szerzett PhD fokozatot, kutatási témája a Kárpát-medencei államok eljárásjogaiban való kisebbségi anyanyelvhasználat volt. 2011-től legfőbb ügyészségi ügyész. 2011-ben Katholieke Universiteit Leuven, 2017-ben az Ohio State University jogi karának volt ösztöndíjas kutatója. Mind tudományos, mind szakmai munkájában bi- és multilaterális nemzetközi kapcsolatokban működik közre (Európa Tanács, CCPE, V4, European Association for Education Law and Policy).

Gulyás Attila: 1995-ban szerez diplomát az Államigazgatási Főiskolán, majd 1999-ben a pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Ezt követően 2009-ben biztosítási szakjogász képesítést kap az Eötvös Loránd Tudományegyetem Jogi Továbbképző Intézetében.

1997-től a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél és elődszervezeteinél dolgozott több területen és beosztásban (jogtanácsos, tanácsadó) 2010-ig. Ezt követően ügyvéd pénzügyi területen, valamint magánjogi témakörökben. 2012 augusztusától az alapvető jogok biztosának munkatársaként dolgozik, jelenleg főosztályvezetőként. Az általa vezetett szervezeti egység segíti és koordinálja az ombudsman bejelentővédelmi tevékenységét, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálati eljárásához kapcsolódó feladatait.

Az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság tagja, mely kapcsán oktatóként részt vesz a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által szervezett képzésekben, valamint a számonkérések lebonyolításában. Az NKE integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szak oktatója. Az MNB által felügyelt pénzügyi szolgáltatás közvetítői, a biztosításközvetítői és a tőkepiaci ügyletkötői hatósági képzés és vizsgáztatás résztvevője.

Sabjanics István: Tudományos segédmunkatárs, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán végzett 2009-ben jogász szakon. Hivatásos katona, 2010 óta a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (2012-ig jogelődje) állományában teljesít szolgálatot. Szakmai pályafutása során kiemelt jogi főreferensként és belső adatvédelmi felelősként olyan – a kutatás szempontjából – jelentős jogszabály előkészítő munkákban vett többek között részt, mint a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 2013-as módosítása és az állóképes arcképfelismerő rendszer kialakítása. A kutatás témáját érintően 6 tudományos előadást tartott, melyek közül az első a 2007-ben III. helyezéssel és különdíjjal értékelt OTDK dolgozatáról szólt, a legutóbbi pedig az MTA különleges jogrenddel kapcsolatos konferenciáján hangzott el. Összesen 13 írása született a kutatás témáját érintően, köztük több idegen nyelven. 2012 óta tanít közigazgatási jogot és 2015 óta nemzetközi közjogot a PPKE JÁK-on, továbbá 2014 óta adatvédelmet és rendészeti igazgatást tart a közszolgálati továbbképzésben résztvevők számára. 2014 óta hirdet meg angol nyelven tartott kurzust a terrorizmus és jogállamiság témakörben. 2013-ban szerzett abszolutóriumot a PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájában, illetve tette le a jogi szakvizsgát. A Magyar Katolikus Jogászok Társulásának alapító tagja. 2011 óta a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Tanácsának

és tudományos kiadványának, a Szakmai Szemlének szerkesztőbizottsági tagja. 2016-tól az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság tagja.

Török Réka: A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának 2015-ben végzett hallgatója. 2014-ben szakmai gyakorlatát az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában végezte el. 2015. augusztus 1-jétől az Igazságügyi Minisztérium jogi szakreferense volt 2016. augusztus 31-ig. 2016. szeptember 28-a óta a Budapesti Ügyvédi Kamara ügyvédjelölti képzésen vesz részt. Az egyetemi Közjogi TDK keretei között írta meg dolgozatát az emberi méltósághoz való jog és a kínzás elleni küzdelem kapcsán. Tanulmányával a Kari TDK-n, majd a 2015-ös XXXII. OTDK-n első helyezést ért el. Kutatásait továbbra is az alkotmányjog, különösen az alapjogok területén folytatja. 2015 szeptembere óta a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Doktori Iskolájának hallgatója. Ennek keretében főként a magánszféra alapjogi megközelítése, valamint az emberi méltósághoz való jog bírósági gyakorlatban való megjelenése témakörökben kutat.

AZ EREKY ISTVÁN KÖZJOGI KUTATÓKÖZPONTRÓL

(erekj.jak.ppke.hu)

A 2011 óta működő Ereký Kutatóközpont azzal a céllal jött létre, hogy a napjainkban zajló közigazgatás-fejlesztésnek aktív részese legyen. Ennek érdekében olyan közös és egyéni kutatási terveket hozunk létre, amelyek mindig aktuális kérdésekre keresnek választ. Részt kívánunk venni olyan központi és helyi közigazgatási fejlesztésekben, amelyekhez elengedhetetlen a tudományos megalapozás, a nemzetközi összehasonlítás, a tervezés. A kutatóközpont olyan kutatásokat folytat, amelyek igazodnak a Pázmány Péter Katolikus Egyetem küldetéséhez és profiljához; elősegíti a párbeszédet, a kölcsönös fejlődést és az emberközpontú – humánus – világ megvalósulását. A kutatási területek az alkotmányjog, valamint a központi és területi közigazgatás, illetve a közigazgatás kontrollmechanizmusainak legváltozatosabb témaköreit érintik. A Kutatóközpont nemcsak hazai, hanem több külföldi tudományos központtal, egyetemmel, szervezettel is kapcsolatot tart.

Így született meg ez a kötet is, amelyet a Tisztelt Olvasó a kezében tart.

Kérjük látogasson el honlapunkra, ahol kutatási eredményeinket, programjainkat elérheti, tanulmányköteteinket letöltheti.

